

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 99/2019, así como los Votos Concurrentes de los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Jorge Mario Pardo Rebolledo, Concurrente y Particular del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y Particulares de la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa y del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2019
PROMOVENTE: PODER EJECUTIVO FEDERAL

PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

SECRETARIA: ÉRIKA YAZMÍN ZÁRATE VILLA

COLABORARON: PAULA X. MENDEZ AZUELA

JORGE ALEJANDRO CARRILLO BAÑUELOS

JOSÉ VLADIMIR DUARTE YAJIMOVICH

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente a veintidós de septiembre de dos mil veinte, emite la siguiente

SENTENCIA

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la Acción de Inconstitucionalidad 99/2019, promovida por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

I. ANTECEDENTES

1. **Presentación de la demanda.** El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Poder Ejecutivo Federal, promovió acción de inconstitucionalidad en la que cuestionó **el segundo párrafo del artículo 17 de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**, publicado el ocho de agosto de dos mil diecinueve en el periódico oficial de esa entidad¹. Dicho precepto establece lo siguiente:

Artículo 17. Las partes en un conflicto de violencia familiar podrán resolver sus diferencias mediante el procedimiento de conciliación.

Quedan exceptuadas aquellas controversias que versen sobre acciones o derechos del estado civil irrenunciables o delitos que se persigan de oficio, así como aquellas que deriven de violencia familiar o de género contra mujeres y niñas.

Tratándose de incapacitados, menores y ancianos, éstos comparecerán asistidos de representante legal. En caso de carecer de él, el Juez llamará al Síndico Municipal para que asista legalmente a esos receptores de la violencia familiar en términos de lo dispuesto por la fracción IX del artículo 39 de la Ley Orgánica del Municipio Libre. Si el caso se refiere a indígenas, además del representante legal, se les asignará, de ser necesario, el intérprete correspondiente. (Énfasis añadido en la porción impugnada)

2. **Concepto de invalidez.** Argumenta, en síntesis, lo siguiente:

ÚNICO. Falta de certeza jurídica, por la contradicción entre los dos primeros párrafos del artículo impugnado

- El primer párrafo prevé una alternativa de solución de un conflicto en materia de violencia familiar, por la vía de la conciliación. No obstante, el segundo párrafo establece que queda exceptuada la solución de conflictos en materia de violencia familiar.
- Lo anterior genera inseguridad jurídica para el gobernado y la propia autoridad que deberá aplicar el dispositivo en estudio. Por un lado, se otorga la alternativa de solucionar un conflicto referido a violencia familiar a través del procedimiento conciliatorio y, por otro lado, se excluye esa misma alternativa.

¹ Escrito presentado nueve de septiembre de dos mil diecinueve ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación.

- Para determinar si una norma cumple con el principio de legalidad y, por ende, si resulta constitucional, se debe excluir de su redacción cualquier problema de interpretación ambigua o vaga que genere problemas para el observador y aplicador de la norma.
 - La seguridad jurídica implica que las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido deben contener los elementos mínimos que permitan al particular hacer valer su derecho y conocer las consecuencias jurídicas de los actos que realice. Al mismo tiempo, esto implica que el actuar de la autoridad respectiva no resulte arbitrario².
 - La norma impugnada vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica, consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política Federal, ante la contradicción sustantiva referida a los derechos con los que cuenta el gobernado para resolver un conflicto de violencia familiar y para la propia autoridad ante la cual debe desahogarse el procedimiento conciliatorio.
 - La aplicación de la norma genera confusión entre los gobernados y los operadores jurídicos en la entidad, pues existe incertidumbre sobre la posibilidad de resolver un conflicto de violencia familiar mediante la vía de la conciliación. Es decir, la norma es imprecisa y confusa al señalar cuáles serán las excepciones para la resolución de conflictos en la materia a través de un procedimiento conciliatorio. Por ello, se transgrede el principio de exacta de seguridad jurídica y de exacta aplicación de la ley.
3. **Admisión de la demanda.** El Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida, y designó al ministro Javier Laynez Potisek para que actuara como instructor en el procedimiento³. El instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; ordenó dar vista a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz para que rindieran sus respectivos informes, y dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde antes del cierre de instrucción⁴.
4. **Informes.** El Poder Ejecutivo estatal rindió informe reconociendo la publicación de la norma impugnada⁵. El Congreso del Estado de Veracruz rindió informe justificado y defendió la constitucionalidad de la norma impugnada⁶. El ministro instructor tuvo por presentados los informes rendidos⁷ y concedió a las partes el plazo legal respectivo a efecto de que formularan sus alegatos por escrito⁸.
5. **Cierre de instrucción.** Se tuvieron por formulados los alegatos de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y, al haber transcurrido el plazo legal concedido a las partes para formularlos, el ministro instructor declaró cerrada la instrucción⁹.

II. COMPETENCIA

6. El Tribunal Pleno es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal¹⁰, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹¹, toda vez que se cuestiona la constitucionalidad de un precepto contenido en el Decreto número 276, por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

² La promovente citó la jurisprudencia 2a./J. 144/2006 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, p. 351, de rubro y texto: "**GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.** La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad".

³ Acuerdo de doce de septiembre de dos mil diecinueve. Fojas 9 y 9 vuelta del expediente en que se actúa.

⁴ Acuerdo de diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve. *Ibidem*, fojas 10 a 11 vuelta.

⁵ *Ibidem*, fojas 105 a 107.

⁶ *Ibidem*, fojas 128 a 131.

⁷ Acuerdos de veintidós de octubre de dos mil diecinueve y cinco de noviembre de dos mil diecinueve. *Ibidem*, fojas 122 a 123, y 210 a 211.

⁸ Acuerdo de dos de enero de dos mil veinte. *Ibidem*, fojas 246 y 246 vuelta.

⁹ Acuerdo de treinta de enero de dos mil veinte. *Ibidem*, foja 257.

¹⁰ **Artículo 105.** (...) II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución; (...) c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas (...)

¹¹ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (...)"

III. OPORTUNIDAD

7. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal (en adelante, Ley Reglamentaria) prevé que: a) el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del siguiente al día en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial; b) para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente, y c) cuando se trate de materia electoral, todos los días se considerarán hábiles¹².
8. En atención a lo anterior, si el Decreto impugnado se publicó el jueves ocho de agosto de dos mil diecinueve en la Gaceta Oficial del Gobierno¹³, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad inició el viernes nueve de agosto y concluyó el lunes nueve de septiembre de dos mil diecinueve. Si el escrito de demanda fue recibido por este Alto Tribunal el nueve de septiembre de dos mil diecinueve, se concluye que su presentación resulta oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

9. De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 en relación con el 59 de la Ley Reglamentaria¹⁴ la peticionaria debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.
10. La acción de inconstitucionalidad fue interpuesta por Julio Scherer Ibarra en su carácter de Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo Federal, quien actúa en representación del Ejecutivo Federal, y acreditó su personalidad con copia certificada de su nombramiento¹⁵. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, incisos c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁶, el Ejecutivo Federal, por conducto de su Consejero Jurídico, está legitimado para promover el presente medio de control constitucional. Dado que el Consejero Jurídico se encuentra legitimado para interponerla en representación del Ejecutivo Federal y además cuestiona una norma general de una entidad federativa, este Alto Tribunal concluye que la acción de inconstitucionalidad fue interpuesta por parte legitimada.

V. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

11. Al no haber sido alegada alguna causal de improcedencia indudable y manifiesta¹⁷, ni advertirse por este Alto Tribunal, resulta procedente el estudio del concepto de invalidez.

¹² **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

¹³ Fojas 110 a 120 del expediente en que se actúa.

¹⁴ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.

¹⁵ Foja 8 del expediente en que se actúa.

¹⁶ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución; [...]

c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas. [...].

¹⁷ Como refiere la tesis P. LXXII/95, del Tribunal Pleno, de rubro y texto siguientes: **"ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU IMPROCEDENCIA DEBE SER MANIFIESTA E INDUDABLE.** Conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad que permita desechar de plano la demanda presentada, debe ser manifiesta e indudable, pues ello supone que el juzgador, con la mera lectura del escrito inicial y de sus anexos, considera probada la correspondiente causal de improcedencia sin lugar a dudas, sea porque los hechos sobre los que descansa hayan sido manifestados claramente por el demandante o porque estén probados con elementos de juicio indubitables, de suerte tal que los actos posteriores del procedimiento no sean necesarios para configurarla en forma acabada y tampoco puedan, previsiblemente, desvirtuar su contenido."

VI. ESTUDIO

A. Incompetencia del poder legislativo del Estado de Veracruz para regular cuestiones relativas a medios alternativos de solución de controversias en materia penal

12. En el escrito de demanda, el Consejero Jurídico cuestiona el segundo párrafo del artículo 17 de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El artículo indicado señala lo siguiente:

Artículo 17. Las partes en un conflicto de violencia familiar podrán resolver sus diferencias mediante el procedimiento de conciliación.

Quedan exceptuadas aquellas controversias que versen sobre acciones o derechos del estado civil irrenunciables o delitos que se persigan de oficio, así como aquellas que deriven de violencia familiar o de género contra mujeres y niñas.

Tratándose de incapacitados, menores y ancianos, éstos comparecerán asistidos de representante legal. En caso de carecer de él, el Juez llamará al Síndico Municipal para que asista legalmente a esos receptores de la violencia familiar en términos de lo dispuesto por la fracción IX del artículo 39 de la Ley Orgánica del Municipio Libre. Si el caso se refiere a indígenas, además del representante legal, se les asignará, de ser necesario, el intérprete correspondiente. (Énfasis añadido)

13. En primer término, resulta relevante precisar que la estructura gramatical de la porción normativa podría conducir a la conclusión de que la norma pretende excluir la posibilidad de conciliar: a) las controversias de violencia familiar y b) las controversias de género *contra mujeres y niñas*. Es decir, que la porción "*mujeres y niñas*" únicamente se refiere a las controversias de género y no a las de violencia familiar.
14. Sin embargo, de los trabajos legislativos que dieron lugar a esa porción normativa se desprende que la intención del legislador, en el decreto de ocho de agosto de dos mil diecinueve, fue excluir de la conciliación los conflictos de violencia familiar *en contra de mujeres y niñas*, así como los casos de violencia de género *en contra de mujeres y niñas*. En efecto, del proceso legislativo de la porción controvertida se desprende lo siguiente:

En el mes de abril de dos mil quince, el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, emitió el Segundo Informe de Seguimiento de Implementación de las Recomendaciones del Comité de Expertas, en el que se abordó el tema de **la mediación, conciliación y otras formas de resolución de las denuncias de violencia contra las mujeres**.

En dicho informe, en especial en el tema que ocupa nuestra atención, se sostuvo que desde dos mil catorce la Comisión Interamericana de Mujeres con otros organismos internacionales, y en concreto en el marco del informe presentado por la Unidad de Género y Salud de la Organización Panamericana de la Salud, planteó la necesidad de eliminar la práctica de la mediación o conciliación en los casos de violencia contra las mujeres de manera general y más específicamente en los casos de violencia en la pareja.

Que, en ese sentido, el informe alude que el Comité de Expertas ha venido sosteniendo que la mediación y la conciliación opera (sic) frecuentemente en contra de las mujeres que son víctimas de violencia porque no existen condiciones de igualdad para participar en una negociación equitativa y llegar a un acuerdo justo. En estos casos, agrega que es frecuente que exista temor fundado de las víctimas y coerción, por parte del agresor, o "presiones familiares o de la comunidad para que la mujer acepte un proceso de conciliación".

Que, en el propio informe se destaca que, desde el uno de febrero de 2007, el Estado Mexicano, a través de la Ley General de Acceso de las Mujeres a Una Vida Libre de Violencia, prohíbe los procedimientos de mediación o conciliación entre el agresor y la víctima.

Que en la Decimocuarta Reunión del Comité de Expertas del MESECVI, **se recomendó a México modificar la normativa vigente** en materia penal en el sentido de armonizarla con la Convención de Belém do Pará y la normativa internacional y regional sobre Derechos Humanos. Particularmente, se

recomendó la tipificación y armonización legislativa en todas las entidades federativas y diversas normativas federales, de la prohibición del uso de la conciliación y mediación en casos de la violencia contra las mujeres.

A partir de lo anterior, y con objeto de garantizar la efectividad y aplicación en todos los casos de violencia contra las mujeres, la presente iniciativa extiende la prohibición de los mecanismos de mediación, conciliación y/o cualquier otro medio alternativo que establezca la legislación de nuestro Estado, en concreto a los contenidos en el Código Penal, Civil y de Procedimientos Civiles, así como a la Ley de Medios Alternativos para la Solución de Conflictos y de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar.

Si bien, al igual que la legislación federal, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz Prohíbe los mecanismos de mediación, conciliación y/o cualquier otro alternativo; no obstante, lo hace de manera temporal, al establecer que será en tanto dure la situación de violencia, lo que desde luego da un margen para que las y los operadores del sistema de justicia actúen con discrecionalidad, siendo que sin una perspectiva de género, pueden realizar valoraciones estereotipadas, e inadecuadas sobre el riesgo o el hecho de violencia y permitir conciliaciones; por lo que es necesario eliminar ese carácter temporal.

Por tanto, esta legislatura debe atender la recomendación hecha por el Comité de Expertas del MESECVI, en el sentido de restringir completamente la mediación o conciliación en estos casos, dado que la violencia contra las mujeres es una flagrante violación a los derechos humanos (...)¹⁸ (Énfasis añadido)

15. Estas consideraciones fueron reiteradas en las discusiones del dictamen de la iniciativa de reforma¹⁹ donde se aprobó la porción normativa ahora impugnada, así como las reformas en el mismo sentido al "Código de Procedimientos Civiles"²⁰ y a las Leyes de Medios Alternativos para la Solución de Conflictos, de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar y de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia²¹, todos los ordenamientos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en materia de restricción del Uso de Conciliación, Mediación y en general, todas las formas de terminación de procedimientos en casos de violencia familiar o de género contra las mujeres y niñas²².

¹⁸ Fojas 177 a 180 del expediente en el que se emite esta sentencia.

¹⁹ Fojas 136 a 140 del Diario de los Debates. Primer Año de Ejercicio Constitucional. Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias. Julio 2019. Año 1, Volumen III, Tomo III, Julio de 2019. Consultado en: https://www.legisver.gob.mx/diariodedebates/diariodedebatesLXV/LXV_DiarioDebates_Julio_2019.pdf

²⁰ De ese código se reformaron:

Artículo 117. Los Jueces de primera instancia de lo familiar conocerán de las cuestiones inherentes a la familia, así como de la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición prevista en la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz.

(Reformado, G.O. 8 de agosto de 2019)

Del procedimiento de conciliación previsto en la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, conocerán los Jueces de Primera Instancia de lo familiar.

(Adicionado, G.O. 8 de agosto de 2019)

Queda prohibida la mediación, conciliación y, en general, todas las formas de solución extrajudiciales en casos de violencia familiar cuando exista una relación de subordinación o sometimiento de la víctima hacia la persona agresora. (Énfasis añadido).

Artículo 209. El Juez examinará de oficio la demanda y si la encontrare obscura o irregular o no estuviere acreditada la personalidad del actor, le prevendrá que la aclare, corrija o complete de acuerdo con la Ley en los primeros casos, señalando en concreto los defectos y en el último, se negará a darle curso. El Juez puede hacer la prevención que se indica por una sola vez, y verbalmente.

(Adicionado, G.O. 8 de agosto de 2019)

El Juez, al examinar la demanda, si detecta que en la narración de la misma se advierte que existe violencia de género, de oficio, deberá dar vista al Fiscal Adscrito, con el escrito de demanda, quien denunciará los hechos constitutivos del delito ante la Fiscalía Especializada en Investigación de Delitos de Violencia Contra la Familia, Mujeres, Niñas y Niños, y de trata de Personas que corresponda. (Énfasis añadido).

²¹ **Artículo 19.** Son facultades y obligaciones del Gobierno del estado: (...)

(Reformada, G.O. 8 de agosto de 2019)

IV. Evitar procedimientos de mediación, conciliación o cualquier otro alternativo, por ser inviables en una relación de sometimiento entre el agresor y la víctima (...)

(Reformado G.O. 8 de agosto de 2019)

Artículo 25. Se prohíbe someter a la víctima a mecanismos de conciliación, de mediación o cualquier otro alternativo con la persona agresora, por ser inviables en una relación de sometimiento entre el agresor y la víctima.

²² DECRETO 276 G.O. 9 DE AGOSTO 2019 QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, ASÍ COMO DE LAS LEYES DE MEDIOS ALTERNATIVOS PARA LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS, DE ASISTENCIA Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA FAMILIAR Y DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, TODOS LOS ORDENAMIENTOS DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE EN MATERIA DE RESTRICCIÓN DEL USO DE CONCILIACIÓN, MEDIACIÓN Y EN GENERAL, TODAS LAS FORMAS DE TERMINACIÓN DE PROCEDIMIENTOS EN CASOS DE VIOLENCIA FAMILIAR O DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES Y NIÑAS PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

16. Por consiguiente, con base en la intención del legislador plasmada en el proceso legislativo que dio origen a la norma reclamada, este Tribunal Pleno considera que la porción normativa debe considerarse como reguladora de las siguientes excepciones a la conciliación: a) la violencia familiar contra mujeres y niñas, y b) la violencia de género contra mujeres y niñas.
17. Sobre la excepción a la conciliación en casos de violencia de género contra mujeres y niñas — supuesto b— es necesario precisar que en el artículo 8, fracciones I y II, la Ley Número 235 de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave se distinguieron modalidades de violencia en los siguientes términos:

Artículo 8. Son modalidades de violencia contra las mujeres:

I. Violencia de Género: Cualquier acción u omisión, basada en el género, que les cause a las mujeres de cualquier edad, daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público y que se expresa en amenazas, agravios, maltrato, lesiones, y daños asociados a la exclusión, la subordinación, la discriminación y la explotación de las mujeres y que es consubstancial a la opresión de género en todas sus modalidades afectando sus derechos humanos. La violencia de género contra las mujeres involucra tanto a las personas como a la sociedad, comunidades, relaciones, prácticas e instituciones sociales, y al Estado que la reproduce al no garantizar la igualdad, al perpetuar formas legales, jurídicas, judiciales, políticas androcéntricas y de jerarquía de género y al no dar garantías de seguridad a las mujeres durante todo su ciclo de vida;

II. La Violencia en el ámbito familiar y la violencia en el ámbito familiar Equiparada: Acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar, o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica y sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar, ejercida por personas que tengan o hayan tenido relación de parentesco, concubinato o que mantengan o hayan mantenido una relación de hecho con la víctima (...)

18. En esa norma, se advierte que son diferentes los actos que se califican como violencia de género de los que corresponden a la violencia familiar. Esa distinción se corrobora con el contenido del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave. Los delitos de violencia de género se regulan en el Título XXI²³ del código referido. Si bien la violencia en el ámbito familiar

²³ TÍTULO XXI DELITOS DE VIOLENCIA DE GÉNERO

CAPÍTULO I VIOLENCIA FÍSICA O PSICOLÓGICA

Artículo 361. A quien de manera pública o privada ejerza violencia física o psicológica en contra de una mujer, se le impondrán de seis meses a dos años de prisión y multa de hasta cuatrocientos días de salario, independientemente de las sanciones por la comisión de otro delito, con excepción del de violencia familiar.

Si la víctima estuviere embarazada o en período de puerperio, la sanción se incrementará hasta en una mitad.

CAPÍTULO II VIOLENCIA ECONÓMICA O PATRIMONIAL

Artículo 362. A quien realice actos que afecten los bienes comunes de la pareja o el patrimonio propio de una mujer, se le impondrán de seis meses a tres años de prisión y multa de hasta doscientos días de salario, siempre que esos actos no configuren otro delito sancionado con una pena mayor.

En caso de que los actos señalados en el párrafo anterior estuvieren dirigidos a privar a la mujer de los medios económicos indispensables para su subsistencia, o a impedirle satisfacer sus necesidades básicas o las de su familia, la sanción se incrementará en un tercio.

CAPÍTULO III VIOLENCIA OBSTÉTRICA

Artículo 363. Comete este delito el personal de salud que:

- I. No atienda o no brinde atención oportuna y eficaz a las mujeres en el embarazo, parto, puerperio o en emergencias obstétricas;
- II. Altere el proceso natural del parto de bajo riesgo, mediante el uso de técnicas de aceleración, sin obtener el consentimiento voluntario, expreso e informado de la mujer;
- III. No obstante existir condiciones para el parto natural, practique el parto por vía de cesárea, sin obtener el consentimiento voluntario, expreso e informado de la mujer;
- IV. Acose o presione psicológica u ofensivamente a una parturienta, con el fin de inhibir la libre decisión de su maternidad;
- V. Sin causa médica justificada, obstaculice el apego del niño o la niña con su madre, mediante la negación a ésta de la posibilidad de cargarle o de amamantarle inmediatamente después de nacer; y
- VI. Aun cuando existan los medios necesarios para la realización del parto vertical, obligue a la mujer a parir acostada sobre su columna y con las piernas levantadas o en forma distinta a la que sea propia de sus usos, costumbres y tradiciones obstétricas.

A quien realice las conductas señaladas en las fracciones I, II, III y IV, se le impondrán de tres a seis años de prisión y multa de hasta trescientos días de salario; y quien incurra en los supuestos descritos en las fracciones V y VI será sancionado con prisión de seis meses a tres años y multa de hasta doscientos días de salario.

Si el sujeto activo del delito fuere servidor público, además de las penas señaladas se le impondrá destitución e inhabilitación, hasta por dos años, para ejercer otro empleo, cargo o comisión públicos.

CAPÍTULO IV VIOLENCIA EN EL ÁMBITO FAMILIAR

Artículo 364. Se impondrán de seis meses a dos años de prisión y multa de hasta doscientos días de salario, a quien al interior de una familia y en contra de una persona del sexo femenino integrante de la misma:

- I. Ejercer una selección nutricional;
- II. Prohíba injustificadamente iniciar o continuar actividades escolares o laborales lícitas;
- III. Asigne trabajo doméstico que la subordine en favor de los integrantes del sexo masculino de la familia;
- IV. Imponga profesión u oficio;

también se encuentra prevista en el artículo 364 del título XXI, la misma solo hace referencia a los supuestos en que se ejerce “al interior de una familia y en contra de una persona del sexo femenino”. Tal como se precisará en este apartado, los supuestos de violencia familiar también son ajenos a la violencia de género en la regulación penal de la entidad.

19. Por lo anterior, en lo correspondiente a los delitos de violencia de género regulados en la codificación penal estatal, la excepción a la conciliación establecida en la porción normativa combatida está inmersa en el ámbito penal y, por ende, debe verificarse si el legislador local tiene competencia para regular una excepción a un medio alterno de solución de conflictos en materia penal. Esto es así porque este Pleno ha determinado, en diversos asuntos, que las legislaturas locales carecen de competencia para regular cuestiones referentes a los medios alternativos de solución de controversias en materia penal. Por consiguiente, en suplencia de la queja y como cuestión previa, debe analizarse si el legislador de Veracruz invadió la facultad del Congreso de la Unión para regular esa materia.
20. Respecto a la materia procedimental penal en general —y, en específico, la relativa a los medios alternativos de solución de controversias en materia penal—, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, este Tribunal Pleno precisó cuatro criterios que han sido reiterados a fin de determinar si ciertas disposiciones emitidas por las legislaturas locales resultan violatorias de las facultades del Congreso de la Unión previstas en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional²⁴. El primero tiene que ver con que el objetivo de la reforma de ocho de octubre de dos mil trece a dicho precepto fue “la unificación de todas las normas aplicables a todos los procesos penales a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional”²⁵. Entonces, una vez que esa reforma entró en vigor, **se suprimió cualquier atribución de las entidades federativas para legislar en lo concerniente al procedimiento penal, mecanismos alternativos de solución de controversias, ejecución de penas y justicia penal para adolescentes**, pues sería el Congreso de la Unión quien emitiría la legislación única aplicable en toda la República.

V. Obligue a establecer relación de noviazgo, concubinato o matrimonio con persona ajena a su voluntad; y

VI. Limite, prohíba o condicione el acceso y uso de métodos de salud sexual y reproductiva.

CAPÍTULO V VIOLENCIA INSTITUCIONAL

Artículo 365. A quien en el ejercicio de la función pública dilate, obstaculice, niegue la debida atención o impida el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como su acceso a programas, acciones, recursos públicos y al disfrute de políticas públicas, se le impondrán de seis meses a dos años de prisión, multa de hasta trescientos días de salario y destitución e inhabilitación para ejercer otro empleo, cargo o comisión públicos hasta por dos años.

CAPÍTULO VI VIOLENCIA LABORAL

Artículo 366. A quien obstaculice o condicione el acceso de una mujer a un empleo, mediante el establecimiento de requisitos referidos a su sexo, edad, apariencia física, estado civil, condición de madre o no, sometimiento a exámenes de laboratorio o de otra índole para descartar estado de embarazo, se le impondrán de seis meses a dos años de prisión y multa de hasta trescientos días de salario.

CAPÍTULO VII

VIOLENCIA EN EL ÁMBITO EDUCATIVO

Artículo 367. Se impondrán de seis meses a tres años de prisión y multa de hasta trescientos días de salario, a quien:

- I. Obstaculice, condicione o excluya a las mujeres o a las niñas el acceso o permanencia en la escuela o centro educativo, por cualquier circunstancia que resulte discriminatoria;
- II. Dañe la autoestima de las alumnas o su integridad física o psicológica; y
- III. Utilice lenguajes, imágenes, materiales educativos de todo tipo o prácticas discriminatorias en cualquiera de las etapas del proceso educativo.

CAPÍTULO VII BIS

FEMINICIDIO

Artículo 367 Bis. Comete el delito de feminicidio quien por razones de género priva de la vida a una mujer. Existen razones de género cuando se presenta alguna de las siguientes circunstancias:

- I. Exista o haya existido entre el activo y la víctima una relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato, noviazgo o cualquier otra relación de hecho o amistad;
- II. Exista o haya existido entre el activo y la víctima una relación laboral, escolar, o cualquier otra que implique confianza, subordinación o superioridad;
- II. Bis. El activo se haya valido de su relación como conductor de un vehículo de transporte de pasajeros, turismo o cualquier otra modalidad;
- III. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo;
- IV. A la víctima se le hayan infligido lesiones infamantes, degradantes o mutilaciones previamente a la privación de la vida, o se realicen marcas infamantes o degradantes sobre el cadáver, o éste sea mutilado;
- V. Hayan existido amenazas, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima;
- VI. El cuerpo de la víctima sea expuesto o arrojado en un lugar público; o
- VII. La víctima haya sido incomunicada.

A quien cometa el delito de feminicidio se le impondrá una sanción de cuarenta a setenta años de prisión. Además de la sanción descrita en el presente artículo, el imputado perderá todos los derechos con relación a la víctima. Para el supuesto de la fracción I perderá también los derechos de familia y los de carácter sucesorio.

En la configuración del delito, no es necesario que se acredite la personalidad misógina del inculpado.

²⁴ **Artículo 73** de la Constitución Federal. El Congreso tiene facultad: (...)

XXI. Para expedir: (...)

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

²⁵ Acción de inconstitucionalidad 12/2014, resuelta por unanimidad de votos en sesión de siete de julio de dos mil quince.

21. En segundo lugar, para identificar qué conductas se comprenden dentro de la materia “procedimental penal”, se debe atender a los contenidos del Código Nacional de Procedimientos Penales, por ser esta legislación donde el Congreso Federal dio cumplimiento a la orden del Constituyente. La misma situación se verifica cuando se pretende identificar los contenidos propios del sistema nacional de justicia para adolescentes o de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal; se debe atender a las leyes correspondientes emitidas por el Congreso de la Unión.
22. El tercero se refiere a que, dado que (i) la reforma constitucional mencionada se enmarca en el nuevo sistema de justicia penal y (ii) el Constituyente consideró necesaria la unificación normativa para la eficacia operativa del sistema —específicamente para mejorar la impartición de justicia y la persecución de delitos—, **se resolvió que a las entidades federativas les está proscrito, siquiera, repetir los contenidos previstos** tanto en el Código Nacional de Procedimientos Penales²⁶, como en la Ley Nacional de Ejecución Penal, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes o la **Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal**, pues todas ellas fueron emitidas por el Congreso en uso de su facultad exclusiva prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional.
23. Finalmente, **se precisó que existe un ámbito en el que las entidades federativas sí pueden legislar**. Así, este Tribunal ha reconocido que es válido que regulen cuestiones propiamente orgánicas²⁷ o que emitan la *“legislación complementaria que resulte necesaria para la implementación”*, en términos del artículo octavo transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales²⁸. En todo caso, su validez se relaciona con que regulen cuestiones internas que no modifiquen o incidan en las reglas procedimentales previstas en dicho Código²⁹.
24. En el caso objeto de estudio de esta sentencia, la porción normativa controvertida —“(…) *así como aquellas que deriven de violencia familiar o de género contra mujeres y niñas*”— indica como excepción a la conciliación los casos de violencia de género en contra de mujeres y niñas. Entonces, debe analizarse si esa regulación se refiere a un aspecto orgánico o corresponde a un elemento necesario para la implementación de los mecanismos alternativos de solución de controversias en el ámbito penal.
25. Este Pleno considera que la excepción a la conciliación en casos de violencia de género contra mujeres y niñas es una cuestión relativa a los delitos de violencia de género a los que hace referencia el código penal de la entidad. Dicha cuestión no es de carácter orgánico, pues no regula la organización de entes o las atribuciones de determinadas autoridades, sino que se dirige a establecer un aspecto procesal sobre esos ilícitos —como los supuestos de exclusión de la conciliación en violencia familiar en materia penal—.
26. Asimismo, la referida excepción a la conciliación para casos de violencia de género en contra de mujeres y niñas no regula una temática necesaria para complementar o hacer efectiva la reforma procesal penal o de medios alternativos de solución de controversias en ese ámbito. Además, debe tenerse presente que los supuestos de excepción a un medio alterno de solución de conflictos en materia de delitos ya están previstos en la legislación que ha emitido el Congreso de la Unión en dicha materia.

²⁶ Por esta razón, en la acción de inconstitucionalidad 12/2014, se invalidaron diversos preceptos que propiamente regulaban técnicas de investigación ya previstas en dicho Código. Ahí se sostuvo que: *“todos los aspectos que dentro de esos rubros se encuentren ahí regulados, no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en tanto que el Código Nacional es de observancia general en toda la República, para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales, y esto no cambia por la circunstancia de que en el procedimiento por el que se creó la Ley Orgánica impugnada se señale que la finalidad es homologar los términos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales”*, página 44.

²⁷ En la acción de inconstitucionalidad 52/2015 se reconoció parcialmente la validez del artículo 86 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes, que establecía un trámite interno a cargo de los vicefiscales. Sobre este punto, conviene citar un fragmento de la iniciativa presentada el martes nueve de abril de dos mil trece ante la Cámara de Senadores (origen), la cual culminó con la ya referida reforma constitucional al artículo 73, fracción XXI, inciso c), que aclara que en ningún momento se pretendió suprimir por completo la potestad legislativa de las entidades federativas en aspectos que se relacionen con los aspectos que sí se federalizaron: *“Ahora bien, cabe señalar que la propuesta que se plantea en torno a la codificación adjetiva penal única y de ejecución de sanciones única no contraviene el pacto federal, ni pretende suplantar la competencia de las autoridades locales en el conocimiento de los delitos del orden del fuero común, ya que sólo se constrañe a establecer constitucionalmente que sea el Congreso de la Unión la instancia legislativa encargada de crear el marco normativo adjetivo penal y de ejecución de sanciones aplicable en todo el país, tanto para el fuero federal como para el fuero común, respetando los respectivos ámbitos de competencia en cuanto a su aplicación, es decir, se sigue respetando la división competencial existente en la actualidad en cuanto a la observancia y aplicación de la normas adjetivas penales”*.

Incluso, se prevé que con este mecanismo de reforma constitucional, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, continúen legislando en cuestiones sustantivas penales así como de naturaleza orgánica de las instituciones encargadas de aplicar el nuevo sistema de justicia, tomando en consideración las diversas concepciones y necesidades existentes en la actualidad respecto del diseño sustantivo penal en cada entidad federativa, así como respecto de la organización de sus instancias de procuración y administración de justicia, y de ejecución de sanciones penales”.

²⁸ Artículo Octavo Transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales. Legislación complementaria

En un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente Decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento.

²⁹ Acción de inconstitucionalidad 52/2015, páginas 36 a 44.

27. En efecto, ese órgano legislativo federal, con fundamento en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional emitió tanto el Código Nacional de Procedimientos Penales como la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal. Esta última tiene como objeto establecer los principios, bases, requisitos y condiciones de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal que conduzcan a las soluciones alternas previstas en la legislación procedimental penal aplicable³⁰. Es decir, su objetivo es desarrollar los diversos tipos de mecanismos alternativos en materia penal (la mediación, conciliación y junta restaurativa) que se enmarcan en una de las dos grandes categorías que el Código Nacional de Procedimientos Penales prevé como posibilidad para dirimir controversias penales en vías *distintas* al procedimiento “ordinario”: los acuerdos reparatorios³¹. Cada uno de los mecanismos alternativos previstos en la Ley Nacional busca que las partes diriman su controversia al suscribir un acuerdo reparatorio que, una vez que se ha aprobado su cumplimiento pleno, extingue la acción penal³².
28. Bajo esta perspectiva, la propia Ley Nacional señala que los mecanismos alternativos serán procedentes “*en los casos previstos por la legislación procedimental penal aplicable*”³³ que no puede ser otra más que la ley única en esa materia emitida por el Congreso Federal. Así, el Código Nacional de Procedimientos Penales señala que los acuerdos reparatorios podrán ser solicitados por las partes desde la presentación de la denuncia o querrela o hasta antes de decretarse el auto de apertura a juicio³⁴. Asimismo, el Código referido señala que procederán únicamente cuando se trate de: (i) **delitos que se persiguen por querrela**, por requisito equivalente de parte ofendida o que admiten el perdón de la víctima o el ofendido; (ii) delitos culposos, o (iii) delitos patrimoniales cometidos sin violencia sobre las personas. Además, **se limita la procedencia** de los acuerdos en los casos en que el imputado haya: (a) celebrado anteriormente otros acuerdos por hechos que correspondan a los mismos delitos dolosos, **o cuando se trate de delitos de violencia familiar o sus equivalentes en las Entidades federativa**, y (b) incumplido previamente un acuerdo reparatorio, salvo que haya sido absuelto³⁵.

³⁰ **Artículo 1. la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.** Objeto general.

Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional y tienen por objeto establecer los principios, bases, requisitos y condiciones de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal que conduzcan a las Soluciones Alternas previstas en la legislación procedimental penal aplicable.

Los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal tienen como finalidad propiciar, a través del diálogo, la solución de las controversias que surjan entre miembros de la sociedad con motivo de la denuncia o querrela referidos a un hecho delictivo, mediante procedimientos basados en la oralidad, la economía procesal y la confidencialidad.

³¹ **Artículo 184 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Soluciones alternas

Son formas de solución alterna del procedimiento:

I. El acuerdo reparatorio, y

II. La suspensión condicional del proceso.

³² **Artículo 189 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Oportunidad

Desde su primera intervención, el Ministerio Público o en su caso, el Juez de control, podrán invitar a los interesados a que suscriban un acuerdo reparatorio en los casos en que proceda, de conformidad con lo dispuesto en el presente Código, debiendo explicarles a las partes los efectos del acuerdo.

Las partes podrán acordar acuerdos reparatorios de cumplimiento inmediato o diferido. En caso de señalar que el cumplimiento debe ser diferido y no señalar plazo específico, se entenderá que el plazo será por un año. El plazo para el cumplimiento de las obligaciones suspenderá el trámite del proceso y la prescripción de la acción penal.

Si el imputado incumple sin justa causa las obligaciones pactadas, la investigación o el proceso, según corresponda, continuará como si no se hubiera celebrado acuerdo alguno.

La información que se genere como producto de los acuerdos reparatorios no podrá ser utilizada en perjuicio de las partes dentro del proceso penal.

El juez decretará la extinción de la acción una vez aprobado el cumplimiento pleno de las obligaciones pactadas en un acuerdo reparatorio, haciendo las veces de sentencia ejecutoriada.

³³ **Artículo 5 de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.** Procedencia

El Mecanismo Alternativo será procedente en los casos previstos por la legislación procedimental penal aplicable.

Artículo 6 de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal. Oportunidad.

Los Mecanismos Alternativos podrán ser aplicados desde el inicio del procedimiento penal y hasta antes de dictado el auto de apertura a juicio o antes de que se formulen las conclusiones, según corresponda, de conformidad con lo dispuesto en la legislación procedimental penal aplicable.

³⁴ **Artículo 188 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Procedencia

Los acuerdos reparatorios procederán desde la presentación de la denuncia o querrela hasta antes de decretarse el auto de apertura de juicio. En el caso de que se haya dictado el auto de vinculación a proceso y hasta antes de que se haya dictado el auto de apertura a juicio, el Juez de control, a petición de las partes, podrá suspender el proceso penal hasta por treinta días para que las partes puedan concretar el acuerdo con el apoyo de la autoridad competente especializada en la materia.

En caso de que la concertación se interrumpa, cualquiera de las partes podrá solicitar la continuación del proceso.

³⁵ **Artículo 187 del Código Nacional de Procedimientos Penales.** Control sobre los acuerdos reparatorios. Procederán los acuerdos reparatorios únicamente en los casos siguientes:

I. Delitos que se persiguen por querrela, por requisito equivalente de parte ofendida o que admiten el perdón de la víctima o el ofendido; Fracción reformada

II. Delitos culposos, o

III. Delitos patrimoniales cometidos sin violencia sobre las personas.

No procederán los acuerdos reparatorios en los casos en que el imputado haya celebrado anteriormente otros acuerdos por hechos que correspondan a los mismos delitos dolosos, tampoco procederán cuando se trate de delitos de violencia familiar o sus equivalentes en las Entidades federativas.

Tampoco serán procedentes en caso de que el imputado haya incumplido previamente un acuerdo reparatorio, salvo que haya sido absuelto.

29. Como se aprecia, la legislación única en materia procedimental penal y de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal emitida por el Congreso de la Unión ya dispone los supuestos en que procederán las soluciones alternas en la materia, así como las excepciones a esos modos de resolución de conflictos.
30. Por tal razón, en suplencia de la deficiencia de la queja y con fundamento en el 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, se concluye que es inconstitucional el artículo 17, párrafo segundo, en las porciones normativas “o de género” y “o delitos que se persigan de oficio” de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado el ocho de agosto de dos mil diecinueve, toda vez que con su emisión el legislador local invadió las competencias del Congreso de la Unión. Como se desarrolló en párrafos precedentes, las entidades federativas tienen proscrito modificar o inclusive reiterar los contenidos ya previstos en la legislación única que se haya emitido en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional.
31. Respecto al supuesto de excepción a la conciliación en los casos de **violencia familiar contra mujeres y niñas** de la porción normativa impugnada —hipótesis identificada como inciso a) en el párrafo 13 de esta sentencia—, es importante precisar que el legislador del Estado de Veracruz, en ejercicio de su libertad de configuración normativa, reguló la violencia familiar tanto en el Código Civil³⁶ como en el Código Penal³⁷.
32. Además, en el artículo 2, fracción III³⁸, de la legislación a la que corresponde la porción normativa impugnada se indica que la violencia familiar es el uso de la fuerza física o moral, por acción u

³⁶ CAPÍTULO III

De la Violencia Familiar

Artículo 254 Bis. Los integrantes de la familia tienen derecho a que los demás miembros les respeten su integridad física y psíquica, con objeto de contribuir a su sano desarrollo para su plena incorporación y participación en el núcleo social. Al efecto, contará con la asistencia y protección de las instituciones legalmente constituidas.

Artículo 254 Ter. Los integrantes de la familia están obligados a evitar conductas que generen violencia familiar.

Por violencia familiar se entiende el uso de la fuerza física o moral que, de manera reiterada, el agente activo ejerce hacia sus parientes, cónyuge, concubina o concubinario en contra de su integridad física, psíquica o ambas, independientemente de que pueda producir o no lesiones, siempre y cuando el agresor y el agredido habiten en el mismo domicilio.

En los casos de violencia familiar, a solicitud de la parte agraviada o de quien legalmente la represente, podrá decretarse el depósito de personas.

³⁷ CAPÍTULO VI VIOLENCIA FAMILIAR

Artículo 154 Bis. A quien ejerza cualquier tipo de violencia física, psicológica, patrimonial, económica o sexual, dentro o fuera del domicilio familiar, comparta éste o no, en contra de su cónyuge, concubina o concubinario, pariente hasta el cuarto grado en ambas líneas o incapaz sobre el que sea tutor o curador, se le impondrán, independientemente de las sanciones que correspondan por cualquier otro delito, de cuatro a seis años de prisión, multa de hasta seiscientos Unidades de Medida y Actualización, caución de no ofender y, en su caso, pérdida de los derechos que tenga respecto de la víctima, incluidos los de carácter sucesorio, patria potestad o tutela.

En caso de que la víctima sea mujer, niña, niño o adolescente o persona de sesenta años de edad o más, se sancionará con pena de cuatro a siete años de prisión y multa de hasta setecientos unidades de medida y actualización. En estos casos, se sujetará al activo a las medidas reeducativas que establezcan las leyes en la materia o la autoridad competente, las que, en ningún caso, excederán del tiempo impuesto en la pena de prisión.

La persona sentenciada por este delito tendrá la obligación de reparar el daño a las víctimas directa o indirectamente afectadas, considerando lo previsto en el artículo 56 fracción V de este Código.

A quien siendo condenado por este delito, reincida en el mismo, será sancionado elevándose la pena corporal hasta el doble; asimismo, se le impondrá, previa solicitud del agraviado, trabajo comunitario a favor de otras víctimas de este delito. Este delito se perseguirá de oficio sea cual fuere el medio o el sujeto que formule la denuncia.

Artículo 154 Ter.- Se equiparará a la violencia familiar y se sancionará como tal, cuando el sujeto activo del delito cometa cualquiera de los actos señalados en el artículo anterior en contra de persona:

- I. Que esté sujeta a su custodia, guarda, protección, educación, instrucción o cuidado;
- II. Que se haya incorporado a su núcleo familiar, aunque no tenga parentesco con ninguno de sus integrantes;
- III. Con la que esté o hubiese estado unida fuera de matrimonio, en un período de hasta dos años anteriores a la comisión del delito, o de los ascendientes o descendientes de ésta.

Para los efectos de este artículo, se entenderá por uniones fuera de matrimonio las que existan entre quienes hagan vida en común, en forma constante y permanente, por un período mínimo de seis meses, o mantengan una relación de pareja, aunque no vivan en el mismo domicilio.

Artículo 154 Quáter.- En todos los casos previstos en este Capítulo, el Ministerio Público acordará las medidas preventivas necesarias y pedirá al juez lo propio para salvaguardar la integridad física o psíquica de la víctima; si ésta fuere mujer, el Ministerio Público solicitará además al juez las órdenes de protección referidas en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

³⁸ **Artículo 2º.** Para los efectos de esta ley se entiende por:

- I. Generadores de la violencia familiar: quienes realizan actos de maltrato físico, verbal, psicoemocional o sexual hacia las personas con las que tengan algún vínculo familiar;
- II. Receptores de la violencia familiar: los grupos o individuos que sufren el maltrato físico, verbal, psicoemocional o sexual con relación de parentesco o concubinato con el generador de la violencia familiar.
- III. Violencia familiar: el uso de la fuerza física o moral, por acción u omisión, recurrente e intencional y las agresiones verbales a cualquiera de las personas citadas en la fracción anterior; aún cuando no esté previsto como delito por otros ordenamientos.

No se considera violencia familiar los actos que tengan por objeto corregir mesuradamente a los menores de edad siempre que éstos sean realizados por quienes participen en la formación y educación de los mismos, ejecutados por quienes ejercen la patria potestad o por los terceros a los que éstos les hubieren dado consentimiento para ello, siempre y cuando se demuestre que van encaminados al sano desarrollo integral de dichos menores, y no impliquen infligir a éstos, actos de fuerza que atenten en contra de su integridad física y psíquica.

Los actos u omisiones que se consideren constitutivos de fuerza física o moral a que se refiere el primer párrafo de este artículo puede (sic) manifestarse de las siguientes formas:

omisión, recurrente e intencional y las agresiones verbales, **aun cuando esas acciones no estén previstas como delitos por otros ordenamientos**. Con lo anterior, se constata que el legislador del Estado de Veracruz decidió regular la violencia familiar tanto en el ámbito civil como el penal, y no solo asignarle consecuencias en una sola de esas categorías.

33. La conclusión anterior se refuerza con lo dispuesto en la Ley 235 de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia para la entidad, pues en su artículo 1 se indica que su objeto es definir y establecer los **tipos y modalidades de violencia** contra las mujeres y las niñas, para que sus órdenes de gobierno realicen acciones encaminadas a su prevención, atención, sanción y erradicación³⁹. Asimismo, el precepto 6 de esa ley indica que cuando alguno de los actos u omisiones considerados en ese ordenamiento constituya delito, se aplicaran las disposiciones establecidas en la ley penal del Estado de Veracruz.
34. Así las cosas, si en la porción normativa impugnada se regulan los casos de violencia familiar contra mujeres y niñas como excepción a la conciliación, *prima facie*, podría estimarse que también se actualiza una incompetencia del legislador local para regular supuestos que correspondan a medios alternativos en materia penal. Sin embargo, decidir en ese sentido respecto de la porción normativa “*así como aquellas que deriven de violencia familiar contra mujeres y niñas*” llevaría a soslayar que, la violencia familiar no corresponde únicamente a la materia penal en la entidad, pues ha quedado demostrado que también pertenece al ámbito civil. Además, pasaría por alto que este Tribunal Pleno resolvió en la acción de inconstitucionalidad 84/2017⁴⁰ que **las entidades federativas son competentes para legislar en materia de medios alternos de solución de conflictos civiles**⁴¹.
35. Por consiguiente, si la porción normativa “*así como aquellas que deriven de violencia familiar contra mujeres y niñas*” de la norma controvertida puede ser interpretada desde un ámbito competencial que es propio de la legislatura estatal —esto es, como supuesto referido a la improcedencia de los medios alternativos de solución de controversias **en materia civil**—, lo procedente es, por un lado, excluir la interpretación que pudiese ser inconstitucional —que se trata de una exclusión para resolver esas controversias desde el punto de vista penal—, y por otro, analizar la regularidad de su contenido sustantivo.

-
- a) Maltrato físico: entendiéndose todo acto de agresión intencional repetitivo en el que se utilice alguna parte del cuerpo, algún objeto, arma o substancia para sujetar, inmovilizar o causar daño a la integridad física del otro, encaminado hacia su sometimiento o control;
 - b) Maltrato psicoemocional: entendiéndose el patrón de conducta consistente en actos u omisiones repetitivas cuyas formas de expresión pueden consistir en prohibiciones, coacciones, condicionamientos, intimidaciones, desprecios, actitudes devaluatorias de abandono o cualquier otro que provoquen en quien las recibe, deterioro, disminución o afectación de la autoestima.
Todo acto que se compruebe que ha sido realizado con la intención de causar un daño moral a un menor de edad, será considerado maltrato emocional en los términos de este artículo, aunque se argumente como justificación la educación y formación del menor, y
 - c) Maltrato sexual: entendiéndose por tal los actos u omisiones reiterados que infligen burla y humillación de la sexualidad, así como formas de expresión tendientes a negar las necesidades sexoafectivas, inducir a la realización de prácticas sexuales no deseadas, la celotipia para el control, manipulación o dominio de la pareja, y que generen daños.

³⁹ **Artículo 1.** La presente Ley es de orden público e interés social; tiene por objeto definir y establecer los tipos y modalidades de violencia contra las mujeres y las niñas, para que los gobiernos del estado y municipal realicen las acciones encaminadas a su prevención, atención, sanción y erradicación; atentos a los principios de coordinación y concurrencia gubernamental.

⁴⁰ Resuelta en sesión de nueve de junio de dos mil veinte.

⁴¹ Las consideraciones esenciales de la determinación del Pleno son las siguientes: El congreso local sí tiene competencia para legislar en materia de MASC. Efectivamente, el seis de febrero de dos mil diecisiete se reformó la Constitución Federal para facultar al Congreso de la Unión de emitir la ley general que sienta las bases y principios de los MASC —excepto en materia penal— que deberán seguirse en todo el país en aras de homogeneizar los procesos, dada la diversidad de regulaciones que había en todo el país.

En el régimen transitorio se reconoció que: a) el congreso tendría un plazo de 180 días para emitir la ley general; b) la legislación federal y local seguiría vigente en tanto ello sucediera, por lo que los procesos y sentencias deberían concluirse y ejecutarse conforme a la legislación aplicable al momento de iniciarse o dictarse, y c) la legislación federal y local deberían ajustarse a lo plasmado en la ley general una vez que ésta se emitiera.

De la exposición de motivos de la reforma constitucional se advierte que se pretendió homologar cuestiones como: a) la formación y los requisitos de certificación que deben cumplir las personas que fungen como mediadores, facilitadores o conciliadores, b) los efectos de los convenios que resultan de estos mecanismos alternativos, c) los principios que los rigen, d) los procedimientos, e) las etapas mínimas que los conforman, f) la definición de la naturaleza jurídica de esta figura, y g) la regulación de los mecanismos para atender conflictos comunitarios. Asimismo, que los objetivos de la ley general serían difundir en todo el país la existencia, accesibilidad y beneficios de los MASC. Complementar procedimientos para que los servidores públicos puedan proponer la MASC como medio de acceso a la justicia sin que se requiera el inicio de un proceso de carácter jurisdiccional. oBrindar en los tres órdenes de gobierno una capacitación homogénea tanto a los servidores públicos encargados de brindar asistencia jurídica como a los encargados de aplicar los MASC y establecer estándares mínimos para la designación de dichos servidores públicos. Al cumplir el mínimo normativo que marca la Ley general, las leyes locales tendrán su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región

Se advierte desde la exposición de motivos, donde se reconoce la facultad de legislar a las entidades federativas (al hacer patente la necesidad de homologar), y del régimen transitorio.

Además, el artículo 17 de la Constitución Federal reconoce desde el dieciocho de junio de dos mil dieciocho la existencia de los MASC tanto a nivel local como federal. Esto es, desde antes de que se previera la existencia de una Ley General.

De la Constitución no se advierte que el objeto de la ley sea distribuir competencias entre los distintos órdenes de gobierno, pues este reparto ya existía previamente. Por tal razón, la norma no genera inseguridad respecto a qué le toca a cada orden de gobierno ni si los congresos locales tienen o no competencia para regular la materia.

Las entidades sí pueden legislar en la materia, con la única salvedad de que al momento en que se emita la ley general, deberán hacer acorde el contenido de las normas locales al de la ley general.

B. Análisis del segundo párrafo del artículo 17 de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

36. A juicio del accionante, el artículo impugnado contraviene los principios de legalidad y seguridad jurídica, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política Federal puesto que mientras el primer párrafo señala que será procedente la conciliación en casos de violencia familiar, el segundo párrafo —contrariamente— establece que dichos procedimientos estarán prohibidos en los casos que versen sobre violencia familiar. Este Tribunal Pleno estima que el argumento es **fundado**.
37. La Segunda Sala de esta Suprema Corte ha sostenido que la garantía de seguridad jurídica debe entenderse en el sentido de que la ley debe **contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado** y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades⁴². Dicha Sala también ha sostenido que los derechos fundamentales de seguridad jurídica y legalidad se respetan por el legislador cuando las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido también encauzan el ámbito de esa actuación a fin de que, por un lado, el **gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice**, y por otro, que **el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado**, de manera que la posible afectación a la esfera jurídica de aquél no resulte caprichosa o arbitraria⁴³.
38. En concordancia con lo anterior, este Pleno ha sostenido que el derecho a la seguridad jurídica implica que, ante un acto de autoridad como es la ley, el gobernado debe tener **certeza de todos los aspectos que lo rodean** y que se relacionen con las facultades del ente gubernamental, tales como los requisitos o etapas a seguir, **las consecuencias jurídicas que puede generar**, entre otros⁴⁴.
39. Ahora bien, lo antes detallado será el parámetro que debe cumplir la norma impugnada para considerar que respeta los derechos fundamentales de seguridad jurídica y legalidad, lo que implica que la misma debe ser clara tanto para la autoridad como para el particular respecto a la hipótesis normativa que regula. El artículo establece lo siguiente:

Artículo 17. Las partes en un conflicto de violencia familiar podrán resolver sus diferencias mediante el procedimiento de conciliación.

Quedan exceptuadas aquellas controversias que versen sobre acciones o derechos del estado civil irrenunciables o delitos que se persigan de oficio, así como aquellas que deriven de violencia familiar o de género contra mujeres y niñas.

Tratándose de incapacitados, menores y ancianos, éstos comparecerán asistidos de representante legal. En caso de carecer de él, el Juez llamará al Síndico Municipal para que asista legalmente a esos receptores de la violencia familiar en términos de lo dispuesto por la fracción IX del artículo 39 de la Ley Orgánica del Municipio Libre. Si el caso se refiere a indígenas, además del representante legal, se les asignará, de ser necesario, el intérprete correspondiente. (Énfasis añadido)

40. De la transcripción se advierte que mientras el primer párrafo del artículo prevé que cuando exista un conflicto de violencia familiar las partes podrán resolverlo mediante el procedimiento de conciliación, el segundo párrafo restringe esa posibilidad.
41. En consecuencia, se genera inseguridad jurídica, misma que no puede derrotarse con ayuda de la intención legislativa local que se desprende de los trabajos correspondientes de los que se dio cuenta en el primer apartado de esta ejecutoria. En virtud de que la norma no es clara en determinar si procede o no la conciliación en los casos de violencia familiar.
42. Así las cosas, se hace imposible tener claros los aspectos que rodean la actuación de la autoridad y las respectivas consecuencias para el gobernado. De ahí que, a juicio de este Tribunal Pleno, el segundo párrafo del artículo 17 de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el

⁴² Jurisprudencia 2a./J. 144/2006, de la Segunda Sala, de rubro “*GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES*”. Disponible en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, Octubre de 2006, p. 351.

⁴³ Jurisprudencia 2a./J. 106/2017 (10a.) de la Segunda Sala, de rubro “*DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES*”. Disponible en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Libro 45, Agosto de 2017, Tomo II, p. 793.

⁴⁴ Acción de inconstitucionalidad 12/2016, fallada el nueve de julio de dos mil dieciocho, por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas separándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Pardo Rebolledo con salvedades en las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo.

Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave es inconstitucional por contravenir los derechos fundamentales de seguridad jurídica y legalidad, ya que ni la autoridad podrá tener certeza sobre cuándo iniciar —ni el gobernado sobre cuándo solicitar— un procedimiento de conciliación en casos de violencia familiar.

VII. EFECTOS DE LA SENTENCIA

43. En términos de los artículos 41, fracción IV⁴⁵, y 45, párrafo primero⁴⁶, en relación con el 73⁴⁷ de la Ley Reglamentaria, es necesario fijar, entre otros aspectos, los alcances de esta sentencia, así como el momento a partir del cual surtirá efectos, lo que se hace en los siguientes términos:

VII.1. Declaración de invalidez

44. En la sección A del apartado VI de este fallo se declaró la invalidez de las porciones normativas “**o de género**” y “**o delitos que se persigan de oficio**”, contenidas en el párrafo segundo del artículo 17, de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado el ocho de agosto de dos mil diecinueve, por considerarse que las entidades federativas carecen de competencia para legislar en materia procedimental penal.
45. Asimismo, se invalida el resto del segundo párrafo del artículo 17 de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz, correspondiente a su reforma publicada en la Gaceta Oficial el ocho de agosto de dos mil diecinueve.

VII. 2. Momento en el que surtirán efectos las declaraciones de invalidez

46. Con fundamento en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria, la declaración de invalidez a que se refiere este fallo surtirá efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutive de la sentencia al Poder Legislativo del Estado de Veracruz.
47. Por lo expuesto y fundado

SE RESUELVE

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 17, párrafo segundo, de la Ley Número 104 de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto número 276, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el ocho de agosto de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Veracruz, en términos de los apartados VI y VII de esta decisión.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat,

⁴⁵ Artículo 41 de la Ley Reglamentaria. Las sentencias deberán contener: (...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

(...)

⁴⁶ Artículo 45 de la Ley Reglamentaria. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

(...)

⁴⁷ Artículo 73 de la Ley Reglamentaria. Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

Layne Potisek, Pérez Dayán con precisiones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 17, párrafo segundo, en su porción normativa “o delitos que se persigan de oficio”, de la Ley Número 104 de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto número 276, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el ocho de agosto de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán con precisiones, respecto del apartado VI, relativo al estudio, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 17, párrafo segundo, en su porción normativa “o de género”, de la Ley Número 104 de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto número 276, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el ocho de agosto de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por ser una prohibición absoluta del procedimiento de conciliación, Franco González Salas, Aguilar Morales por ser una norma discriminatoria en razón de género, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por ser una norma discriminatoria en razón de género, Ríos Farjat, Laynez Potisek por ser subinclusiva y Pérez Dayán por incompetencia, respecto del apartado VI, relativo al estudio, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 17, párrafo segundo, de la Ley Número 104 de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto número 276, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el ocho de agosto de dos mil diecinueve por violar el principio de seguridad jurídica. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales por la invalidez extensiva a otros preceptos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por la invalidez extensiva a otros preceptos, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz.

En relación con el punto resolutive tercero:

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

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

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ponente Ministro, **Javier Laynez Potisek**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de quince fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 99/2019, promovida por Poder Ejecutivo Federal, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veintidós de septiembre de dos mil veinte. Se certifica con la finalidad de que publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dos de septiembre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2019, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO EN SESIÓN DE VEINTIDÓS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE.

En este asunto el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 17, párrafo segundo, de la Ley Número 104 de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave¹, reformado mediante el Decreto número 276, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el ocho de agosto de dos mil diecinueve.

Dicha disposición regula el procedimiento de conciliación en los conflictos de violencia familiar. La invalidez del párrafo segundo se sustentó en dos razones.

Por una parte, en suplencia de la deficiencia de la queja, el Tribunal Pleno concluyó que son inconstitucionales las porciones normativas “o de género” y “o delitos que se persigan de oficio” del párrafo segundo del artículo 17 de la ley impugnada, toda vez que con su emisión el legislador local invadió las competencias del Congreso de la Unión, al regular una materia que corresponde a la legislación única que se haya emitido en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional, respecto al proceso penal.

Por otra parte, se consideró que mientras el primer párrafo del artículo 17 impugnado prevé que cuando exista un conflicto de violencia familiar las partes podrán resolverlo mediante el procedimiento de conciliación, el segundo párrafo restringe esa posibilidad.

En consecuencia, esa norma genera inseguridad jurídica, la cual no puede derrotarse con ayuda de la intención legislativa local que se desprende de los trabajos correspondientes de los que se dio cuenta en el primer apartado de esta ejecutoria. En virtud de que la norma no es clara en determinar si procede o no la conciliación en los casos de violencia familiar.

Aunque comparto el sentido de la resolución mayoritaria, sólo formularé observaciones al primer vicio de inconstitucionalidad advertido en la sentencia.

Durante la discusión de este asunto, surgió la discusión sobre si la violencia de género sólo corresponde a la materia penal. La decisión mayoritaria adoptó esa afirmación, a partir de la interpretación de la legislación del Estado de Veracruz.

Sobre la excepción a la conciliación en casos de violencia de género contra mujeres y niñas, se precisó que en el artículo 8, fracciones II y II, la Ley Número 235 de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave² se distinguen como modalidades de violencia, la violencia de género de la violencia en el ámbito familiar. También se determinó que, en esa norma, se advierte que son diferentes los actos que se califican en cada una de esas categorías de violencia.

Esa distinción, según el criterio sostenido, se corrobora con el contenido del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave. Los delitos de violencia de género se regulan en el Título XXI del código referido. Si bien la violencia en el ámbito familiar también se encuentra prevista en el artículo 364 del título XXI, ésta solo hace referencia a los supuestos en que se ejerce “al interior de una familia y en contra de una persona del sexo femenino”. Así, se estableció que los supuestos de violencia familiar son ajenos a la violencia de género en la regulación penal de la entidad.

Por ese motivo, la determinación del Pleno concluye que lo correspondiente a los delitos de violencia de género regulados en la codificación penal estatal, la excepción a la conciliación establecida en la porción normativa combatida está inmersa en el ámbito penal.

¹ Artículo 17. Las partes en un conflicto de violencia familiar podrán resolver sus diferencias mediante el procedimiento de conciliación.

Quedan exceptuadas aquellas controversias que versen sobre acciones o derechos del estado civil irrenunciables o delitos que se persigan de oficio, así como aquellas que deriven de violencia familiar o de género contra mujeres y niñas.

Tratándose de incapacitados, menores y ancianos, éstos comparecerán asistidos de representante legal. En caso de carecer de él, el Juez llamará al Síndico Municipal para que asista legalmente a esos receptores de la violencia familiar en términos de lo dispuesto por la fracción IX del artículo 39 de la Ley Orgánica del Municipio Libre. Si el caso se refiere a indígenas, además del representante legal, se les asignará, de ser necesario, el intérprete correspondiente.

² Artículo 8. Son modalidades de violencia contra las mujeres:

I. Violencia de Género: Cualquier acción u omisión, basada en el género, que les cause a las mujeres de cualquier edad, daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público y que se expresa en amenazas, agravios, maltrato, lesiones, y daños asociados a la exclusión, la subordinación, la discriminación y la explotación de las mujeres y que es consubstancial a la opresión de género en todas sus modalidades afectando sus derechos humanos. La violencia de género contra las mujeres involucra tanto a las personas como a la sociedad, comunidades, relaciones, prácticas e instituciones sociales, y al Estado que la reproduce al no garantizar la igualdad, al perpetuar formas legales, jurídicas, judiciales, políticas androcéntricas y de jerarquía de género y al no dar garantías de seguridad a las mujeres durante todo su ciclo de vida;

II. La Violencia en el ámbito familiar y la violencia en el ámbito familiar Equiparada: Acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar, o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica y sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar, ejercida por personas que tengan o hayan tenido relación de parentesco, concubinato o que mantengan o hayan mantenido una relación de hecho con la víctima (...)

Al respecto, considero que la violencia de género no puede entenderse limitada al ámbito penal. Como muestra del alcance de la violencia de género puede acudirse a lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el caso González y otras ("Campo Algodonero") contra México.

En esa resolución se estableció que, desde una perspectiva general, la Convención sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) define la discriminación contra la mujer como "toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera" (artículo 1°).

En el ámbito interamericano, la Convención Belém do Pará señala que la violencia contra la mujer es "una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres" y reconoce que el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye el derecho a ser libre de toda forma de discriminación (artículo 6).

La Corte Interamericana retomó lo establecido por el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (órgano de expertos de la Organización de las Naciones Unidas), quien ha declarado que la definición de la discriminación contra la mujer "incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer [i] porque es mujer o [ii] que la afecta en forma desproporcionada". Dicho Comité también ha señalado que "[l]a violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre"³.

Por otra parte, al resolver el amparo en revisión 554/2013⁴, la Primera Sala determinó que los estándares en relación con el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia son claros en establecer que las autoridades estatales no sólo deben condenar toda forma de discriminación basada en el género, sino también están obligadas a tomar medidas concretas para lograrlo, tales como consagrar la igualdad de género y de sexo en sus normas, y abolir todas aquellas leyes, costumbres y prácticas que redunden en acciones discriminatorias contra las mujeres⁵.

Para lograr lo anterior, las autoridades deben adoptar, en todas sus políticas y actos, una herramienta como método para detectar y eliminar las barreras u obstáculos que discriminan a las personas por condición de género, a la cual se le denomina perspectiva de género, que surge como resultado de una teoría multidisciplinaria⁶, cuyo objeto pretende buscar el enfoque o contenido conceptual conforme al género que se debe otorgar para analizar la realidad y fenómenos diversos, tales como el derecho y su aplicación, de modo que se permita evaluar la realidad con una visión incluyente de las necesidades del género, que contribuya a diseñar y proponer soluciones sin discriminación⁷.

Por esas razones, la Primera Sala sostuvo que el derecho de la mujer a una vida libre de discriminación y de violencia se traduce en la obligación de toda autoridad de actuar con perspectiva de género, lo cual pretende combatir argumentos estereotipados e indiferentes para el pleno y efectivo ejercicio del derecho a la igualdad.

Al respecto, la Corte Interamericana ha destacado que en los casos de violencia contra las mujeres, las autoridades estatales deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia⁸. Estas medidas

³ Cfr. CEDAW, Recomendación general 19: La Violencia contra la Mujer, *supra* nota párr. 1 y 6.

⁴ Sesión de veinticinco de marzo de dos mil quince. Cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

⁵ Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;

b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;

c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;

d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;

e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;

f) Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;

g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.

Cfr. Amparo directo en revisión 2655/2013. 6 de noviembre de 2013. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo quien, no obstante, coincide con el criterio contenido en la presente tesis. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Cecilia Armengol Alonso.

⁶ Cfr. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2001) Marco de referencia y estrategia para la integración de la perspectiva de género en GUZMÁN, S. Laura y CAMPILLO Fabiola. P 8. Disponible en <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/derechosmujer>.

⁷ Cfr. Amparo directo en revisión 2655/2013. 6 de noviembre de 2013. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo quien, no obstante, coincide con el criterio contenido en la presente tesis. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Cecilia Armengol Alonso.

⁸ Cfr. Corte IDH. Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párr. 258.

incluyen un adecuado marco jurídico de protección, una aplicación efectiva del mismo y políticas de prevención y prácticas para actuar eficazmente ante las denuncias⁹. Incumplir con esa obligación desde los órganos investigadores y los impartidores de justicia, puede condicionar el acceso a la justicia de las mujeres por invisibilizar su situación particular¹⁰.

En este sentido, la Primera Sala consideró que la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada el 1 de febrero de 2007, constituye un instrumento indicativo para las entidades federativas para ir eliminando la violencia y la discriminación que viven las mujeres en nuestro país. De conformidad con la exposición de motivos, dicha ley obedece a la necesidad de contar con un instrumento jurídico que contenga una real perspectiva de género y que cumpla con los estándares internacionales establecidos en los tratados en la materia. La ley pretende establecer las condiciones jurídicas para brindar seguridad a las mujeres en México y es aplicable en todo el territorio nacional y obligatoria para los tres órdenes de gobierno. Uno de los aspectos más relevantes de la ley es que la misma define todos los tipos y las modalidades de la violencia de género contra las mujeres¹¹.

Dicha ley es enfática en el sentido de que la violencia feminicida es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres (artículo 21).

De lo expuesto, se advierte que, entendida la violencia de género como la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada, genera la obligación de erradicarla a cargo de todas las autoridades y en todos los ámbitos en que se genere, sean públicos o privados.

Asimismo, las medidas que se pueden adoptar para ello no se limitan al ámbito penal, aunque también es cierto que la respuesta penal es la que prevén las leyes para los casos extremos de violencia de género, como es el feminicidio. El hecho de que en las leyes existan normas penales que tipifiquen conductas de violencia de género no significa que esas normas agoten todas las disposiciones en esa materia.

La violencia en el ámbito familiar es una modalidad de la violencia contra la mujer, pero no puede contraponerse con la violencia de género, como si se tratara de modalidades regidas una por el Derecho civil o familiar, y otra por las normas penales. Se trata de modalidades de esa violencia que deben ser erradicadas con medidas que pueden ubicarse en distintas disciplinas y codificaciones y, lo relevante, es la idoneidad y eficacia de esas medidas, sea en sí mismas o en su aplicación conjunta.

Considero relevante esta aclaración, pues las consideraciones del proyecto podrían llevar a inferir que la violencia de género es una institución propia del Derecho penal, y que sólo en el ámbito penal se puede combatir ese fenómeno, o bien a considerar válido que el legislador local limite la respuesta a la violencia de género sólo a medidas de tipo penal.

Ello implicaría desconocer que todas las autoridades tienen la obligación de adoptar todas las medidas que sean necesarias para garantizar a las mujeres el derecho que tienen a una vida libre de violencia.

En suma, estas son las razones principales que sustentan mi voto concurrente.

Atentamente

Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia del veintidós de septiembre de dos mil veinte, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 99/2019, promovida por el Poder Ejecutivo Federal. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dos de septiembre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

⁹ Cfr. Ídem, párr. 258.

¹⁰ *Mutatis mutandi*. Amparo directo en revisión 2655/2013. 6 de noviembre de 2013. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo quien, no obstante, coincide con el criterio contenido en la presente tesis. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Cecilia Armengol Alonso.

Esta Primera Sala se ha pronunciado en diversas ocasiones en asuntos de violencia contra la mujer. Algunos ejemplos son: Amparo en revisión 495/2013, 4 de diciembre de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles; Amparo en revisión 569/2013, 22 de enero de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: José Díaz de León Cruz; Amparo directo 12/2010. 9 de marzo de 2011. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Rosalía Argumosa López. Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 956/2013, decidida el 4 de septiembre de 2013. Ministro: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González. Amparo directo en revisión 2655/2013. 6 de noviembre de 2013. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo quien, no obstante, coincide con el criterio contenido en la presente tesis. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Cecilia Armengol Alonso.

¹¹ Cfr. Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 956/2013, decidida el 4 de septiembre de 2013. Ministro: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2019

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintidós de septiembre de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez de **(i)** las porciones normativas “*o de género*” y “*o delitos que se persigan de oficio*”, contenidas en el párrafo segundo del artículo 17, de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y **(ii)** el resto del mencionado segundo párrafo.

Si bien compartí la inconstitucionalidad de la porción normativa “*o delitos que se persigan de oficio*”, toda vez que con su emisión el legislador local invadió las competencias del Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental penal, e incluso la invalidez del resto del segundo párrafo del artículo 17 antes mencionado, por generar inseguridad jurídica.

No obstante me separo de la invalidez de la porción normativa “*o de género*” contenida en el párrafo segundo del artículo 17, de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Ello es así, pues —contrario a lo expresado por la mayoría— considero que la violencia de género no se ubica exclusivamente dentro de la materia penal, ya que es susceptible de incidir también dentro del ámbito civil o familiar.

Esto, pues, como se precisó en la sesión de Pleno referida, la violencia de género no se agota en la materia procedimental penal y en la materia penal, en tanto que existen diversas consecuencias civiles, e incluso, de reparación de daño y de daño moral en materia de violencia de género; en ese sentido, no advierto que exista un sustento sólido para afirmar, como se hace en la sentencia, que la violencia de género en la norma impugnada sólo tiene una connotación penal.

En ese sentido, tampoco comparto la estructura del estudio, pues es a partir de esa premisa que la ejecutoria concluye que la legislatura local es incompetente para legislar sobre medios alternos de solución de conflictos que versen sobre violencia de género, esto es, sobre un aspecto del ámbito penal.

Así, por las razones expresadas, es que comparto la invalidez del párrafo segundo del artículo 17, de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, separándome de la consideración que se precisa en el cuerpo del presente voto.

Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia del veintidós de septiembre de dos mil veinte, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 99/2019, promovida por el Poder Ejecutivo Federal. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dos de septiembre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTENTE Y PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2019

1. En sesión pública virtual de veintidós de septiembre de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 99/2019, promovida por el Poder Ejecutivo Federal.¹ El Ejecutivo impugnó el segundo párrafo del artículo 17 de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,² pues argumentaba que éste contravenía la seguridad jurídica al regular de forma contradictoria las excepciones a la posibilidad de acceder a la conciliación para casos de violencia familiar.

2. Como lo manifesté en la sesión pública, por un lado, concuerdo con el sentido del proyecto en lo relativo a declarar la invalidez de ciertas porciones normativas del artículo impugnado, al actualizarse una violación competencial; sin embargo, lo hago por razones diversas a las que se reflejan en la sentencia. Pero, por otro lado, no comparto la decisión de la mayoría, en el sentido de declarar la invalidez total del segundo párrafo del precepto. El objeto de este voto es profundizar sobre los dos puntos anteriores.

I. Voto concurrente en el estudio de incompetencia del Poder Legislativo de Veracruz para regular cuestiones relativas a medios alternativos de solución de controversias en materia penal**a. Postura Mayoritaria**

3. En este apartado se llevó a cabo un estudio preferente de oficio en relación con la competencia para legislar sobre medios alternativos de solución de controversias en materia penal. El Tribunal Pleno, por unanimidad, determinó que la porción normativa “o delitos que se persigan de oficio” era inconstitucional; y, por mayoría, declaró la invalidez de la porción normativa “o de género”.³ Lo anterior, pues ambas porciones incidían en la regulación de métodos alternativos de solución de controversias en materia penal, aspecto sobre el cual las entidades federativas no tienen competencia legislativa.

4. Sin embargo, la sentencia argumenta que el caso de violencia familiar es distinto. Ésta establece que la violencia familiar, en Veracruz, se regula tanto en el ámbito penal como en el ámbito civil. En efecto, se argumenta que la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, en su artículo 2, al definir “violencia familiar” distingue entre los ámbitos de aplicación, pues establece que es “el uso de la fuerza física o moral, por acción u omisión, recurrente e intencional y las agresiones verbales, **aun cuando esas acciones no estén previstas como delitos por otros ordenamientos**”. De manera subsidiaria, sustenta esta afirmación con el contenido del artículo 6 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Veracruz.⁴

5. En ese sentido, concluye que, en el caso de violencia familiar, la excepción a la conciliación podría tener incidencia en conflictos suscitados tanto en el ámbito penal como en el ámbito civil. Como las entidades federativas sí son competentes para legislar en materia de medios alternos de solución de conflictos civiles,⁵ se excluye la interpretación que sería inconstitucional (la que se refiere a conflictos penales) y se determina que el análisis subsecuente se realizará exclusivamente considerando la excepción de “violencia familiar” como aplicable a casos civiles.

¹ Bajo la ponencia del señor ministro Javier Laynez Potisek.

² Artículo 17. Las partes en un conflicto de violencia familiar podrán resolver sus diferencias mediante el procedimiento de conciliación. Quedan exceptuadas aquellas controversias que versen sobre acciones o derechos del estado civil irrenunciables o delitos que se persigan de oficio, así como aquellas que deriven de violencia familiar o de género contra mujeres y niñas.

Tratándose de incapacitados, menores y ancianos, éstos comparecerán asistidos de representante legal. En caso de carecer de él, el Juez llamará al Síndico [sic] Municipal para que asista legalmente a esos receptores de la violencia familiar en términos de lo dispuesto por la fracción IX del artículo 39 de la Ley Orgánica del Municipio Libre. Si el caso se refiere a indígenas, además del representante legal, se les asignará, de ser necesario, el intérprete correspondiente.

³ Por mayoría de nueve votos, de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Con voto en contra de los Ministros Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁴ Artículo 6.- Cuando alguno de los actos u omisiones considerados en el presente ordenamiento constituya delito, se aplicarán las disposiciones establecidas en la ley penal del estado.

Asimismo, para efectos de reconocimiento de paternidad y cumplimiento de las obligaciones inherentes a ésta, se aplicarán los procedimientos establecidos en las leyes de la materia.

⁵ De conformidad con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 84/2017.

b. Razones de la concurrencia

6. Como lo manifesté en sesión pública, si bien concuerdo con lo resuelto en este apartado, las razones que me llevan a concluir que es posible distinguir entre la conciliación para casos de violencia familiar penales y los casos de violencia familiar civiles son diversas. Las detallo a continuación.
7. En mi opinión, tal y como lo establece la sentencia, sí es posible diferenciar el ámbito operativo de los conflictos de violencia familiar, por un lado, y de violencia de género, por otro. Mientras que estos últimos se circunscriben a la materia penal, considero que es cierto que, en Veracruz, se podrían suscitar conflictos civiles para acreditar la comisión de un supuesto que se enmarque dentro de “violencia familiar”.⁶
8. No obstante, bajo mi perspectiva, esta distinción no obedece exclusivamente a la existencia, en la legislación civil local, de una definición del concepto “violencia familiar”. Si ese fuera el caso, estimo que estaríamos frente a un concepto puramente operativo, y para obtener un remedio en la vía civil, invariablemente tendría que estar vinculado con alguna otra figura en la materia. Como resultado, no se podría hablar, propiamente, de un conflicto civil en materia de violencia familiar.
9. Más bien, la razón medular por la que comparto la distinción que hace la sentencia es que la legislación civil de Veracruz prevé consecuencias específicas ante la actualización de los supuestos de violencia familiar: la reparación del daño moral y el pago de daños y perjuicios. Esto es así a partir de la reforma de diez de junio de dos mil veinte, que adicionó el artículo 254 Quinquies al Código Civil de la entidad. A tenor literal, este artículo establece lo siguiente:

ARTÍCULO 254 QUINQUIES

Las o los integrantes de las familias que incurran en violencia familiar, deberán reparar el daño moral, así como también los daños y perjuicios que se ocasionen con dicha conducta, con autonomía de otro tipo de sanciones previstas en los ordenamientos legales competentes.

10. En ese sentido, en virtud de la adición citada, el concepto de violencia familiar pasó de ser uno operativo a uno autónomo en la legislación civil de la entidad. Precisamente por esta razón, a mi parecer, es que la porción normativa que exceptúa de la conciliación los conflictos de violencia familiar no invade la competencia exclusiva del Congreso de la Unión, a diferencia de las otras porciones normativas que se estudiaron bajo el apartado A) de la sentencia.

II. Voto particular en el estudio del segundo párrafo del artículo 17 de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**a. Postura Mayoritaria**

11. En este apartado, se determina que el segundo párrafo del artículo 17 de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave es inconstitucional. Lo anterior, como planteaba el accionante, por contravenir los principios de legalidad y seguridad jurídica, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.
12. Luego de definir el parámetro que rige la aplicación de estos principios, se concluye que existe una contradicción entre los párrafos primero y segundo del artículo 17 de la ley citada. Ello, ya que mientras que el primer párrafo permitía la conciliación en casos de violencia familiar, el segundo

⁶ ARTÍCULO 254 TER

Por violencia familiar se entiende aquel acto u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar o agredir física, verbal, psicoemocional, económica o sexualmente dentro o fuera del domicilio familiar, en contra de:

a) La o el cónyuge, la o el excónyuge, la concubina, exconcubina, el concubinario o exconcubinario;

b) El pariente consanguíneo en línea recta ascendente o descendente sin límite de grado, o el pariente colateral consanguíneo o afín hasta el cuarto grado;

c) El adoptante o adoptado; y

d) La persona con discapacidad sobre el que se es tutor o curador.

(ADICIONADO, G.O. 10 DE JUNIO DE 2020)

ARTÍCULO 254 QUATER

También se considera violencia familiar la conducta descrita en el artículo anterior llevada a cabo contra la persona que esté sujeta a su custodia, guarda, protección, educación, instrucción o cuidado, siempre y cuando la persona agresora y la o el ofendido convivan o hayan convivido en la misma casa.

párrafo lo prohibía. Y, se precisa, las consideraciones que rigieron el proceso legislativo no resultaban suficientes para subsanar esta situación de incertidumbre. En ese sentido, se argumenta que no existiría certeza ni de las normas que rigen la actuación de la autoridad, ni de la posibilidad del gobernado para solicitar la participación en esta clase de procedimientos.

b. Razones del disenso

13. Tal como expresé durante la sesión pública remota y en el apartado correspondiente, considero que debieron de haberse tenido por impugnados, por lo menos, los primeros dos párrafos del artículo 17 de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz. Esto es así porque, en su concepto único de invalidez, la accionante pretende evidenciar la falta de certeza jurídica que genera la supuesta contradicción entre los dos primeros párrafos. Me permito transcribirlos para mayor claridad:

Artículo 17. Las partes en un conflicto de violencia familiar podrán resolver sus diferencias mediante el procedimiento de conciliación.

Quedan exceptuadas aquellas controversias que versen sobre acciones o derechos del estado civil irrenunciables o delitos que se persigan de oficio, así como aquellas que deriven de violencia familiar o de género contra mujeres y niñas.

[...]

14. Considero que el artículo 17 no es contrario al principio de seguridad jurídica. Si bien el segundo párrafo exceptúa a la regla general prevista en el primero, la excepción versa sobre un supuesto específico. Así, en virtud del principio de especialidad, no genera inseguridad jurídica que el primer párrafo prevea como regla general la posibilidad de recurrir a la mediación en casos de violencia familiar y el segundo párrafo exceptúe de esta posibilidad a los “conflictos de violencia familiar contra mujeres y niñas”.
15. En términos más claros, es posible concebir a los conflictos de violencia familiar contra mujeres y niñas como una especie dentro del género de la violencia familiar. Por esta razón, no veo una contradicción en que el primer párrafo permita la mediación para casos de violencia familiar como un género y el segundo párrafo prohíba la mediación para una de las especies: la violencia familiar en contra de mujeres.
16. Esta interpretación se confirma de una lectura del procedimiento legislativo que dio lugar a la reforma de la disposición impugnada, pues se extrae que la nueva regulación tenía como objetivo la protección de las mujeres contra todo tipo de violencia y, puntualmente, la exclusión de la mediación en el caso de violencia en contra de las mujeres.⁷ Fue en este sentido —de restringir la conciliación y la mediación para el caso de violencia contra las mujeres— que se reformaron diversos ordenamientos de la misma entidad, a través de decreto de ocho de agosto de dos mil diecinueve.
17. Ahora bien, si este vicio no conducía a la invalidez del precepto, tampoco lo hacía —desde mi perspectiva— el identificado en la propuesta original presentada al Tribunal Pleno. La norma no resulta, interpretándola sistemáticamente, subinclusiva.⁸
18. Considero que tratándose de medios alternativos de solución de controversias —en la especie, de la conciliación en casos de violencia familiar— es imperante que las partes se ubiquen en un plano de igualdad. Desde esta perspectiva, si la ley prohibiera la mediación para el caso de conflictos que involucran mujeres y niñas, y permitiera irrestrictamente la mediación en el resto de los escenarios, la porción que se tuvo por impugnada, efectivamente, podría adolecer de un problema de subinclusión.

⁷ Fojas 136 a 140 del Diario de los Debates. Primer Año de Ejercicio Constitucional. Segundo Periodo de Sesiones Ordinarias. Julio 2019. Año 1, Volumen III, Tomo III, Julio de 2019.

⁸ La propuesta presentada originalmente al Tribunal Pleno proponía que la norma impugnada era inconstitucional por resultar sub-inclusiva, en tanto las razones que justifican la imposibilidad de utilizar mecanismos como la conciliación para resolver conflictos de violencia familiar y niñas, eran igualmente aplicables a cualquier caso de violencia familiar.

19. No obstante, en mi opinión, de una lectura sistemática de los ordenamientos aplicables, es posible concluir que existen reglas para garantizar que no se presente un desequilibrio entre los participantes de un procedimiento de conciliación, cualquiera que sea la causa. En particular, me refiero al tercer párrafo, del artículo 117 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz,⁹ que prevé que **queda prohibida** la mediación, conciliación y, en general, todas las formas de solución extrajudiciales en casos de violencia familiar **cuando exista una relación de subordinación o sometimiento de la víctima hacia la persona agresora.**
20. Por lo anterior es que, bajo mi apreciación, la norma no pretendía prohibir la mediación en casos de violencia familiar contra mujeres y niñas excluyendo de esta prohibición a otros casos en los que el desequilibrio entre las partes pudiera viciar una solución extrajudicial. Al contrario, una lectura sistemática del ordenamiento permite concluir que el legislador previó, de manera genérica, que cualquier escenario en donde exista una relación de subordinación o sometimiento entre las partes conduce a excluir la mediación, cuyas bases reposan en el equilibrio entre las partes.

Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá.**- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte, **Rafael Coello Cetina.**- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente y particular del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia del veintidós de septiembre de dos mil veinte, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 99/2019, promovida por el Poder Ejecutivo Federal. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dos de septiembre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2019

En sesión de veintidós de septiembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 99/2019, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, en la que se declaró la invalidez del artículo 17, párrafo segundo, de la **Ley Número 104 de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**¹, reformado mediante el Decreto número 276, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el ocho de agosto de dos mil diecinueve.

Lo anterior, pues la mayoría de los Ministros consideró que la norma impugnada resultaba violatoria del principio de inseguridad jurídica por una supuesta contradicción interna, en el sentido de que el primer párrafo del artículo impugnado prevé que cuando exista un conflicto de violencia familiar las partes podrán resolverlo mediante el procedimiento de conciliación, en tanto que su segundo párrafo restringe esa posibilidad.

⁹ ARTÍCULO 117

[...]

(ADICIONADO, TERCER PÁRRAFO; G.O. 8 DE AGOSTO DE 2019)

Queda prohibida la mediación, conciliación y, en general, todas las formas de solución extrajudiciales en casos de violencia familiar cuando exista una relación de subordinación o sometimiento de la víctima hacia la persona agresora.

¹ "**Artículo 17. Las partes en un conflicto de violencia familiar podrán resolver sus diferencias mediante el procedimiento de conciliación.**

(REFORMADO, G.O. 8 DE AGOSTO DE 2019)

Quedan exceptuadas aquellas controversias que versen sobre acciones o derechos del estado civil irrenunciables o delitos que se persigan de oficio, así como aquellas que deriven de violencia familiar o de género contra mujeres y niñas.

Tratándose de incapacitados, menores y ancianos, éstos comparecerán asistidos de representante legal. En caso de carecer de él, el Juez llamará al Síndico Municipal para que asista legalmente a esos receptores de la violencia familiar en términos de lo dispuesto por la fracción IX del artículo 39 de la Ley Orgánica del Municipio Libre. Si el caso se refiere a indígenas, además del representante legal, se les asignará, de ser necesario, el intérprete correspondiente."

No comparto esta conclusión.

En primer término, el fallo aprobado distingue que los supuestos de violencia familiar son ajenos a la violencia de género, acorde con la regulación penal de la entidad federativa que fue analizada; posición que no comparto, puesto que no es posible encuadrar las cuestiones de género exclusivamente a la materia penal, sino que se traducen en situaciones que afectan de manera integral la vida de las niñas y mujeres, sea en lugares públicos como espacios privados, que traen consecuencias jurídicas en los diferentes ámbitos del derecho, sea civil, familiar o incluso, penal.

La obligación de juzgar con perspectiva de género implica analizar el problema en concreto en su integridad, teniendo presente siempre **la particular situación de desventaja en la cual históricamente se han encontrado las mujeres** y, con base en ello, la posibilidad de quienes impartimos justicia para **identificar las discriminaciones que de derecho o de hecho pueden sufrir hombres y mujeres**, sea directa o indirectamente, con motivo de la aplicación del marco normativo e institucional mexicano.

Así lo ha reconocido la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la **tesis 1a. XXVII/2017 (10a.)**, de rubro: **“JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. CONCEPTO, APLICABILIDAD Y METODOLOGÍA PARA CUMPLIR DICHA OBLIGACIÓN.”** (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 40, marzo de 2017, Tomo I, página 443, registro 2013866).

Aunado a ello, la propia Primera Sala ha sustentado que el **derecho de la mujer a una vida libre de discriminación y de violencia se traduce en la obligación de toda autoridad de actuar con perspectiva de género**, lo cual pretende combatir argumentos estereotipados e indiferentes para el pleno y efectivo ejercicio del derecho a la igualdad, pues de conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Federal, **la obligación de todas las autoridades de actuar con la debida diligencia adquiere una connotación especial en casos de violencia contra las mujeres.**

Así, en los casos de violencia contra las mujeres, **las autoridades estatales deben adoptar medidas integrales con perspectiva de género para cumplir con la debida diligencia.** Estas medidas incluyen un adecuado marco jurídico de protección, una aplicación efectiva del mismo, así como políticas de prevención y prácticas para actuar eficazmente ante las denuncias. Incumplir con esa obligación desde los órganos investigadores y los impartidores de justicia puede condicionar el acceso a la justicia de las mujeres por invisibilizar su situación particular.

Lo anotado se sustenta en la **tesis 1a. CLX/2015 (10a.)**, de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: **“DERECHO DE LA MUJER A UNA VIDA LIBRE DE DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA. LAS AUTORIDADES SE ENCUENTRAN OBLIGADAS A ADOPTAR MEDIDAS INTEGRALES CON PERSPECTIVA DE GÉNERO PARA CUMPLIR CON LA DEBIDA DILIGENCIA EN SU ACTUACIÓN.”** (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 18, mayo de 2015, Tomo I, página 431, registro 2009084).

Teniendo presente estas ideas, como lo manifesté en la sesión, ha sido mi criterio que **las entidades federativas carecen de competencia** para legislar en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias en **materia penal**, atento a lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, inciso c),² de la Constitución Federal, que confiere competencia exclusiva al Congreso de la Unión para legislar en ese rubro, competencia que se ha materializado con la expedición de la **Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de diciembre de dos mil cuatro; así como en el **Código Nacional de Procedimientos Penales**, cuyo artículo

² "Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: [...]

XXI.- Para expedir: [...]

(REFORMADO, D.O.F. 5 DE FEBRERO DE 2017)

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común. [...]."

187, penúltimo párrafo, prevé que: ***"No procederán los acuerdos reparatorios en los casos en que el imputado haya celebrado anteriormente otros acuerdos por hechos que correspondan a los mismos delitos dolosos, tampoco procederán cuando se trate de delitos de violencia familiar o sus equivalentes en las Entidades federativas."***

En ese sentido, para mí, es claro que el legislador veracruzano carecía de competencia para legislar en materia procedimental penal, de manera que únicamente resultaba inválida la porción normativa ***"o delitos que se persigan de oficio"*** contenida en el segundo párrafo del artículo 17 de la Ley analizada, lo que incluye incluso los delitos de género que se menciona en el precepto, pues ello claramente incide directamente en la materia penal, que es competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

De esta forma, considero que debió reconocerse la validez del segundo párrafo del artículo 17 comentado, para que pudiera leerse: ***"Quedan exceptuadas aquellas controversias que versen sobre acciones o derechos del estado civil irrenunciables, así como aquellas que deriven de violencia familiar contra mujeres y niñas"***, pues ello responde, como adelanté, a la exclusión hecha por mandato expreso del Código Nacional de Procedimientos Penales para ***delitos de violencia familiar.***

Aunado a ello, de una interpretación sistémica y con perspectiva de género del artículo 117 del Código de Procedimientos Civiles de Veracruz³, en relación con el 17, párrafo segundo, de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que considero válido, me lleva a concluir que, ***cuando exista una relación de subordinación o sometimiento de la víctima hacia la persona agresora,*** queda prohibido en esa entidad federativa todas las formas de solución extrajudiciales en casos de violencia familiar.

Por tanto, la aparente contradicción entre el primer y segundo párrafos queda eliminada, pues, con base en lo anterior, el sistema normativo analizado debió entenderse en el sentido de que, procede la conciliación en casos de violencia familiar, excepto en aquellas controversias donde exista una relación de subordinación o sometimiento de la víctima hacia la persona agresora.

De esta forma, el primer párrafo del artículo 17 de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar de Veracruz, resulta acorde y tiene sentido con el segundo del mismo precepto, al interpretarse en relación con el 117 del Código de Procedimientos Civiles de esa entidad federativa.

Por estos motivos, es que me manifesté en contra de la invalidez total del segundo párrafo del artículo 17 analizado, porque efectivamente, en el caso de la violencia familiar se comprende a todos aquellos integrantes del núcleo familiar y no solamente a un grupo determinado, máxime que la conciliación queda prohibida, en los casos en que exista subordinación o sometimiento de la víctima hacia la persona agresora, lo que se traduce en una protección a los grupos vulnerables del entorno familiar.

Atentamente

Ministra **Yasmín Esquivel Mossa**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular de la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en relación con la sentencia del veintidós de septiembre de dos mil veinte, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 99/2019, promovida por el Poder Ejecutivo Federal. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dos de septiembre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

³ ***"Artículo 117. Los Jueces de primera instancia de lo familiar conocerán de las cuestiones inherentes a la familia, así como de la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición prevista en la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz.***

(Reformado, G.O. 8 de agosto de 2019)

Del procedimiento de conciliación previsto en la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, conocerán los Jueces de Primera Instancia de lo familiar.

(Adicionado, G.O. 8 de agosto de 2019)

Queda prohibida la mediación, conciliación y, en general, todas las formas de solución extrajudiciales en casos de violencia familiar cuando exista una relación de subordinación o sometimiento de la víctima hacia la persona agresora."

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 99/2019, PROMOVIDA POR EL PODER EJECUTIVO FEDERAL

En sesión pública celebrada el veintidós de septiembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 99/2019. El asunto fue promovido por el Poder Ejecutivo Federal, demandando la invalidez del segundo párrafo, del artículo 17, de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave¹, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el ocho de agosto de dos mil diecinueve.

El argumento central del Ejecutivo Federal fue que el artículo 17 contravenía los principios de legalidad y seguridad jurídica al provocar una contradicción, pues por un lado establecía que las partes en un conflicto de violencia familiar podían resolver sus diferencias mediante el procedimiento de conciliación y, por otra parte, en el segundo párrafo, que quedaban exceptuadas aquellas controversias que versaban sobre acciones o derechos del estado civil irrenunciables o delitos que se persigan de oficio, así como aquellas que deriven de violencia familiar o de género contra mujeres y niñas.

Una mayoría de Ministros y Ministras se pronunció a favor de la invalidez de la norma impugnada. A pesar de que coincidieron en el sentido, **no existió un consenso en torno a las razones para invalidar, sino un abanico muy amplio de argumentos y puntos de vista distintos**: tres de los Ministros y Ministras estuvieron a favor del razonamiento que al final sustentó el fallo, en sentido de que el precepto vulneraba la seguridad jurídica². Los demás sostuvieron que la norma regulaba un mecanismo alternativo de solución de controversias en materia penal, lo cual está vedado al legislador local³, o bien, que la norma era subinclusiva⁴, o paternalista⁵, o discriminatoria en contra de los hombres⁶. Se trató, por ello, de **una mayoría fragmentada**.

Desde mi punto de vista, esta discrepancia entre mis compañeras y compañeros obedece, sencillamente, a que bajo una interpretación sistemática y armónica del precepto la norma resulta plenamente constitucional. Suscribo este voto particular para desarrollar mi visión interpretativa de la norma, y explicar por qué esta visión me conduce a separarme de cada una de las razones que —de manera divergente— llevó a la mayoría a votar por la invalidez.

Para explicar estas razones, el voto se estructura de la siguiente manera: **I.** El artículo 17, párrafo segundo, no vulnera la seguridad jurídica; **II.** Competencia del legislador local para regular la conciliación, un mecanismo alternativo de solución de controversias (MASC), en casos de violencia de género en el ámbito civil y familiar; **III.** El párrafo segundo, del artículo 17 no es subinclusivo; **IV.** La norma no es discriminatoria por razones de género; y **V.** El artículo 17, párrafo segundo, no es paternalista.

I. El artículo 17, párrafo segundo, no vulnera la seguridad jurídica.

En primer lugar, considero que el artículo 17, párrafo segundo, de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar de la entidad no vulnera la seguridad jurídica, en virtud de que el párrafo primero establece una regla general que permite la conciliación en casos de violencia familiar, mientras que el segundo párrafo exceptuaba ciertos casos de esa posibilidad. Dicho artículo disponía lo siguiente:

Artículo 17. Las partes en un conflicto de violencia familiar podrán resolver sus diferencias mediante el procedimiento de conciliación.

Quedan exceptuadas aquellas controversias que versen sobre acciones o derechos del estado civil irrenunciables o delitos que se persigan de oficio, así como aquellas que deriven de violencia familiar o de género contra mujeres y niñas.

[...] (Énfasis añadido)

¹ **Artículo 17.** Las partes en un conflicto de violencia familiar podrán resolver sus diferencias mediante el procedimiento de conciliación. Quedan exceptuadas aquellas controversias que versen sobre acciones o derechos del estado civil irrenunciables o delitos que se persigan de oficio, así como aquellas que deriven de violencia familiar o de género contra mujeres y niñas. [...]

² La Ministra Margarita Ríos Farjat y los Ministros José Fernando Franco González Salas y Jorge Mario Pardo Rebolledo votaron en este sentido. Versión taquigráfica de la sesión de día veintidós de septiembre de dos mil veinte, página 32.

³ El Ministro Alberto Pérez Dayán votó en este sentido. Versión taquigráfica, página 32.

⁴ El Ministro Javier Laynez Potisek votó en este sentido. Versión taquigráfica, página 32.

⁵ El Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena votó en este sentido. Versión taquigráfica, páginas 31 y 32.

⁶ La Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro Luis María Aguilar Morales votaron en este sentido. Versión taquigráfica, página 32.

Según el accionante, existía una contradicción entre los párrafos primero y segundo del artículo 17 impugnado, que generaba confusión e incertidumbre sobre la posibilidad de resolver un conflicto de violencia familiar mediante la vía de la conciliación. Lo anterior, en vulneración de los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución General.

Así, estimo que no existía tal contradicción, pues como ya lo sostuve, el primer párrafo del precepto presenta una regla general —que permite ventilar la violencia familiar por vía de la conciliación—, y el segundo párrafo simplemente introduce las excepciones a esa regla general. Además, —tal como lo establece la misma sentencia en sus párrafos 14 a 16—, de los trabajos legislativos se desprende claramente que el segundo párrafo del artículo 17 prohíbe la conciliación en casos de *violencia familiar contra mujeres y niñas* y en casos de *violencia por razones de género contra mujeres y niñas*. De modo que, no se sostiene el argumento de que el párrafo segundo contradice al primero, ni que la norma genere inseguridad jurídica.

Más aún, conforme al artículo 117 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz⁷, se exceptúa la violencia familiar de los medios alternativos de solución de controversias cuando se identifique alguna situación de subordinación frente al agresor o agresora. Por lo tanto, una interpretación sistemática de la norma confirma que la contradicción entre el primer párrafo y el segundo párrafo del artículo en cuestión no se actualiza, ya que existe otra regla general que apoya las excepciones a las que se refería el párrafo segundo. En este sentido, el derecho a la seguridad jurídica no resulta vulnerado.

II. Competencia del legislador local para regular la conciliación, un mecanismo alternativo de solución de controversias (MASC), en casos de violencia de género en el ámbito civil y familiar.

En segundo lugar, advierto que en la sentencia se determinó la invalidez de las porciones normativas “o de delitos que se persigan de oficio” y “o de género” del párrafo segundo del artículo 17 impugnado, porque la regulación de los mecanismos alternativos de solución de controversias **en materia penal** es de competencia exclusiva del Congreso de la Unión. En particular, se sostuvo que la violencia de género es una figura que se encuentra “inmersa” en el ámbito penal.

Por otro lado, se realizó una interpretación de la porción “así como aquellas que derivan de violencia familiar [...] contra mujeres y niñas” en el sentido de que ésta se refiere únicamente a la improcedencia de la conciliación en casos de violencia familiar *en el ámbito civil*, puesto que la entidad reguló la violencia familiar tanto en el Código Penal como en el Código Civil locales.

Al respecto, como señalé en la sesión, considero que **la violencia de género no solamente se ventila en materia penal, sino también en asuntos civiles y familiares**, por lo que el legislador local sí se encontraba facultado para regular los MASC tratándose de este tipo de casos.

En un primer momento, es necesario recordar que conforme al artículo 73, fracción XXX, y el Transitorio Quinto de la Constitución Federal⁸, los Estados no tienen competencia para regular el *proceso* penal ni el civil⁹. Además, en materia *penal*, los MASC son facultad exclusiva de la Federación¹⁰, conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución¹¹. Por tanto, coincido con la mayoría en que la porción “o delitos que se persigan de oficio” del segundo párrafo del artículo 17 impugnado es inconstitucional.

⁷ **Artículo 117.**

Los Jueces de primera instancia de lo familiar conocerán de las cuestiones inherentes a la familia, así como de la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición prevista en la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz.

Del procedimiento de conciliación previsto en la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, conocerán los Jueces de Primera Instancia de lo familiar.

Queda prohibida la mediación, conciliación y, en general, todas las formas de solución extrajudiciales en casos de violencia familiar cuando exista una relación de subordinación o sometimiento de la víctima hacia la persona agresora.

⁸ **Art. 73.**— El Congreso tiene facultad: [...]

XXX. Para expedir la **legislación única en materia procesal civil y familiar**, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esta Constitución, y [...]

QUINTO. La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional, adicionada mediante el presente Decreto, y de conformidad con el régimen transitorio que la misma prevea. Los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en la legislación procesal civil federal y la legislación procesal civil y familiar de las entidades federativas deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a la misma.

⁹ Al respecto, este Alto Tribunal resolvió las Acciones de Inconstitucionalidad 144/2017, 37/2018 y 58/2018 resueltas, respectivamente, los días 11 y el 12 de noviembre de 2019 y 8 de junio de 2020.

¹⁰ Así lo decidió el Pleno por unanimidad en la Acción de Inconstitucionalidad 15/2015 resuelta el 17 de marzo de 2016.

¹¹ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

[...]

XXI. Para expedir:

[...] **c)** La legislación única en materia procedimental penal, **de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal**, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

Sin embargo, las entidades federativas **sí se encuentran facultadas para legislar respecto de los MASC en controversias que no sean penales**. Incluso, en la acción de inconstitucionalidad 84/2017 resuelta el nueve de junio de dos mil veinte, se decidió por mayoría de diez votos que, en términos de la fracción XXIX-A, del artículo 73 constitucional¹², la facultad de los Estados para regular los MASC en controversias que no sean penales es concurrente y no existe una veda temporal que impida que los Estados legislen antes de que el Congreso expida la ley general correspondiente. Lo anterior, ya que con el régimen transitorio de la reforma constitucional de cinco de febrero de dos mil diecisiete, las entidades federativas no perdieron competencia para legislar al respecto, aunque deberán ajustar sus legislaciones a lo que en su momento establezca la Ley General correspondiente.

En este orden de ideas, aunque efectivamente los Estados no tienen competencia para regular MASC en materia penal, sí pueden regular los MASC en materias no penales, como lo son la civil y familiar.

Ahora bien, contrario a lo sostenido por la mayoría, considero que la porción normativa del artículo 17 impugnado “o de género” incide tanto en materia civil como en materia penal. Lo anterior, ya que **la violencia de género no es una cuestión exclusiva de una materia u otra, sino que puede ventilarse también en el ámbito civil y en el familiar**. Así, dicha porción admite una interpretación en el sentido que únicamente se refiere a casos de violencia de género contra mujeres y niñas en estas materias que sí son disponibles al legislador local. Lo anterior, en los mismos términos de la interpretación que realizó el Tribunal Pleno en la sentencia, en relación con la porción “de violencia familiar [...] contra mujeres y niñas” del mismo párrafo segundo.

Es cierto que en el Estado de Veracruz la tipificación de la violencia de género es tan amplia que cualquier manifestación de ésta podría ser sancionada en el ámbito penal¹³. Sin embargo, el **hecho de que una conducta esté tipificada no significa que la misma conducta no pueda ser motivo de un asunto civil o familiar**. De hecho, la violencia familiar contra mujeres y niñas también está tipificada en el Código Penal del Estado de Veracruz, incluso, *como una modalidad de violencia de género*¹⁴. El énfasis que hace la sentencia en que el artículo 8, fracciones I y II, de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Veracruz¹⁵ distingue claramente entre las dos figuras no cambia en nada esa conclusión.

En este sentido, lo cierto es que **la violencia de género sigue viéndose en los procesos civiles y familiares**, como en casos para determinar la guarda y custodia, *como se desprende del artículo 157 del Código Civil*¹⁶, o al demandar los daños morales que dicha violencia haya ocasionado a las víctimas¹⁷. Incluso,

¹² **Artículo 73:** El Congreso tiene facultad: [...]

XXIX-A.- Para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal;

¹³ Título XXI “Delitos de Violencia de Género” del Código Penal del Estado de Veracruz

¹⁴ **Título XXI “Delitos de Violencia de Género”** del Código Penal del Estado de Veracruz, **Capítulo IV. Violencia en el ámbito familiar.** Artículo 364. Se impondrán de seis meses a dos años de prisión y multa de hasta doscientos días de salario, a quien **al interior de una familia y en contra de una persona del sexo femenino integrante de la misma:**

I. Ejercer una selección nutricional;

II. Prohíba injustificadamente iniciar o continuar actividades escolares o laborales lícitas;

III. Asigne trabajo doméstico que la subordine en favor de los integrantes del sexo masculino de la familia; IV. Imponga profesión u oficio; IV. Obligue a establecer relación de noviazgo, concubinato o matrimonio con persona ajena a su voluntad; y V. Limite, prohíba o condicione el acceso y uso de métodos de salud sexual y reproductiva.

¹⁵ **Artículo 8.** Son modalidades de violencia contra las mujeres:

I. Violencia de Género: Cualquier acción u omisión, basada en el género, que les cause a las mujeres de cualquier edad, daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público y que se expresa en amenazas, agravios, maltrato, lesiones, y daños asociados a la exclusión, la subordinación, la discriminación y la explotación de las mujeres y que es consubstancial a la opresión de género en todas sus modalidades afectando sus derechos humanos. La violencia de género contra las mujeres involucra tanto a las personas como a la sociedad, comunidades, relaciones, prácticas e instituciones sociales, y al Estado que la reproduce al no garantizar la igualdad, al perpetuar formas legales, jurídicas, judiciales, políticas androcéntricas y de jerarquía de género y al no dar garantías de seguridad a las mujeres durante todo su ciclo de vida;

II. La Violencia en el ámbito familiar y la violencia en el ámbito familiar Equiparada: Acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar, o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica y sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar, ejercida por personas que tengan o hayan tenido relación de parentesco, concubinato o que mantengan o hayan mantenido una relación de hecho con la víctima [...]

¹⁶ **Artículo 157** Código Civil de Veracruz.

La sentencia de divorcio fijará en definitiva la situación de los hijos, para lo cual el juez deberá resolver todo lo relativo a los derechos y obligaciones inherentes a la patria potestad, su pérdida, suspensión o limitación según el caso, y en especial a la custodia y al cuidado de los hijos. De oficio o a petición de parte interesada durante el procedimiento, se allegará los elementos necesarios para ello, debiendo escuchar a ambos progenitores y a los menores, **para evitar conductas de violencia familiar** o de cualquiera otra circunstancia que amerite la necesidad de la medida, considerando el interés superior de estos últimos. En todo caso protegerá y hará respetar el derecho de la convivencia con los padres, salvo que exista peligro para el menor. La protección para los menores incluirá las medidas de seguridad, seguimiento y terapias necesarias para evitar y corregir los **actos de violencia familiar**, las cuales podrán ser suspendidas o modificadas en los términos previstos por el artículo 58 del Código de Procedimientos Civiles

¹⁷ Así lo sostuvo la Primera Sala en el Amparo Directo en Revisión 5490/2016, resuelto el siete de marzo de dos mil dieciocho.

como el estándar de prueba para acreditar la violencia de género es más bajo en el ámbito civil que en el penal, podría pasar que se justifique, por ejemplo, decretar la pérdida de la patria potestad de un agresor sin que haya elementos suficientes para sostener una condena penal. Tan es posible que los jueces civiles y familiares conozcan de asuntos de violencia de género, que *el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Veracruz regula la actuación del Juez en casos donde detecte la existencia de violencia de género*¹⁸.

Por lo tanto, es claro que la porción normativa “o de género” admite una interpretación conforme, en sentido que el legislador local se encontraba facultado para legislar respecto de la figura de la conciliación, que es un MASC, **en casos de violencia de género en el ámbito civil y familiar**. Lo anterior, en los mismos términos que establece la sentencia respecto de la porción “de violencia familiar [...] contra mujeres y niñas”.

III. El párrafo segundo del artículo 17 no es subinclusivo

En tercer lugar, considero que tampoco se sostiene la aseveración de que el párrafo segundo impugnado era subinclusivo en su porción “así como aquellas que deriven de violencia familiar [...] contra mujeres y niñas”, porque sólo prohibía la conciliación en asuntos de violencia familiar que afectaran a mujeres y niñas, cuando la conciliación debería estar excluida en todos los casos de violencia familiar.

En efecto, tal como lo sostuve en la sesión del veintidós de septiembre de dos mil veinte, el argumento de subinclusividad parte de una premisa equivocada, esto es: que los MASC en Veracruz únicamente se encuentran prohibidos para casos de violencia familiar contra mujeres y niñas. Tal premisa es equivocada, ya que el tercer párrafo del artículo **117 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz** — que no toma en cuenta la sentencia y que incluso fue expedido en el mismo decreto que el párrafo impugnado— **prohíbe los medios alternativos de solución de controversias en todos los casos de violencia familiar que haya subordinación por parte de la víctima a su agresor:**

Artículo 117.

Los Jueces de primera instancia de lo familiar conocerán de las cuestiones inherentes a la familia, así como de la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición prevista en la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz.

Del procedimiento de conciliación previsto en la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, conocerán los Jueces de Primera Instancia de lo familiar.

Queda prohibida la mediación, conciliación y, en general, todas las formas de solución extrajudiciales en casos de violencia familiar cuando exista una relación de subordinación o sometimiento de la víctima hacia la persona agresora.

En este sentido, de una interpretación sistemática del artículo impugnado, junto con el artículo 117 del Código de Procedimientos Civiles de Veracruz, resulta claro que no existe la subinclusión, pues en todos los casos de violencia familiar en los que exista subordinación de la víctima frente a su agresor¹⁹, los medios alternativos de solución de controversias quedan completamente descartados, de tal forma que sí están protegidos otros grupos vulnerables.

¹⁸ Artículo 209: [...]

El Juez, al examinar la demanda, si detecta que en la narración de la misma se advierte que existe violencia de género, de oficio, deberá dar vista al Fiscal Adscrito, con el escrito de demanda, quien denunciará los hechos constitutivos del delito ante la Fiscalía Especializada en Investigación de Delitos de Violencia Contra la Familia, Mujeres, Niñas y Niños, y de trata de Personas que corresponda.

Artículo 218 BIS: [...]

Cuando se trate de casos de violencia familiar o violencia de género contra las mujeres o niñas, el juez se abstendrá de remitir el conflicto al Centro Estatal de Justicia Alternativa de Veracruz, debiendo proseguir con el procedimiento.

¹⁹ Cabe mencionar que, conforme al artículo 254 Ter del Código Civil para el Estado de Veracruz, la violencia familiar puede ser ejercida contra cualquier integrante de la familia.

Código Civil para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, ARTICULO 254 TER.

Los integrantes de la familia están obligados a evitar conductas que generen violencia familiar.

Por violencia familiar se entiende el uso de la fuerza física o moral que, de manera reiterada, el agente activo ejerce hacia sus parientes, cónyuge, concubina o concubinario en contra de su integridad física, psíquica o ambas, independientemente de que pueda producir o no lesiones, siempre y cuando el agresor y el agredido habiten en el mismo domicilio.

En los casos de violencia familiar, a solicitud de la parte agraviada o de quien legalmente la represente, podrá decretarse el depósito de personas.

Por lo tanto, no puedo compartir el argumento de la subinclusividad de la norma, ni tampoco advierto alguna razón para declarar la inconstitucionalidad de un **sistema que prohíbe la conciliación para todos los casos de violencia familiar**, cuando exista una relación de subordinación o sometimiento de la víctima hacia una persona agresora. Me parece que el derecho se debe interpretar armónica y sistemáticamente.

IV. La norma no es discriminatoria por razones de género.

En cuarto lugar, estimo que tampoco se sostiene la afirmación de que el párrafo segundo impugnado era discriminatorio, en su porción “*así como aquellas que deriven de violencia familiar [...] contra mujeres y niñas*”, al hacer un supuesto trato diferenciado basado en el género.

Lo anterior, en virtud de que —tal como lo señalé en el apartado anterior— el argumento parte de una premisa equivocada referente a que los MASC en Veracruz únicamente se encuentran prohibidos por casos de violencia familiar contra mujeres y niñas. Esta premisa es equivocada, ya que el tercer párrafo del artículo **117 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz prohíbe los medios alternativos de solución de controversias en todos los casos de violencia familiar que haya subordinación por parte de la víctima a su agresor.**

En este sentido, al igual que en el apartado anterior, de una interpretación sistemática del artículo impugnado, junto con el artículo 117 del Código de Procedimientos Civiles de Veracruz, resulta claro que no existe la discriminación por razones de género, pues en **todos** los casos de violencia familiar en los que exista subordinación de la víctima frente a su agresor, los medios alternativos de solución de controversias quedan completamente descartados, de tal forma **que sí están protegidos los hombres y niños.**

V. El artículo 17, párrafo segundo no es paternalista

Finalmente, considero que el artículo invalidado no resulta paternalista al establecer las vías por las cuales se deben dirimir determinados tipos de conflictos.

En efecto, si bien hemos hablado de paternalismo en el ámbito de las decisiones personales relacionadas con el libre desarrollo de la personalidad²⁰, establecer que se debe seguir un cauce institucional y no otro para ventilar un conflicto no le impone una decisión a la persona sobre *cómo ejercer su vida de la mejor manera*. La medida no impide a las posibles víctimas de violencia de familiar o de género presentar sus reclamos a través de las vías penal o civil, en el ámbito jurisdiccional. Por ello, me parece que no tiene cabida invalidar dicha norma con base en que vulnera algún principio de autonomía o libertad en abstracto.

* * *

De acuerdo con lo anterior, por un lado, no comparto que el artículo 17, párrafo segundo, genere inseguridad jurídica en relación con el primer párrafo, ni tampoco coincido con que la porción normativa “*o de género*” se ventile únicamente en la vía penal. Desde esta visión interpretativa, difiero con que el precepto resulte subinclusivo, discriminatorio o paternalista. Por lo tanto, considero que se debió reconocer la **validez** del párrafo segundo del artículo 17 de la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, salvo en su porción “*o delitos que se persiguen de oficio*”.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de siete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia del veintidós de septiembre de dos mil veinte, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 99/2019, promovida por el Poder Ejecutivo Federal. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dos de septiembre de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

²⁰ Véase, por ejemplo, la sentencia recaída al amparo en revisión 237/2014 de la Primera Sala.