

**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 206/2023 y su acumulada 208/2023, así como los Votos Aclaratorio, Concurrente y Particular de la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, Particular de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, Concurrente de la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf, y Concurrente y Particular del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

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 206/2023 Y SU ACUMULADA 208/2023.

PROMOVENTES: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE PUEBLA.

**PONENTE:**  
**MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**COTEJÓ:**  
**SECRETARIA:**  
**GEORGINA LASO DE LA VEGA ROMERO**

**ÍNDICE TEMÁTICO**

Apartado	Criterio y decisión	Pág.
<b>I. COMPETENCIA.</b>	Este Tribunal Pleno es competente para conocer de las presentes acciones de inconstitucionalidad.	<b>4</b>
<b>II. OPORTUNIDAD.</b>	Las demandas se interpusieron oportunamente.	<b>4-5</b>
<b>III. LEGITIMACIÓN.</b>	Las demandas se interpusieron por parte legitimada.	<b>5-8</b>
<b>IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.</b>	Este Tribuna Pleno no advierte de oficio que se actualice alguna causal de improcedencia.	<b>8</b>
<b>V. DELIMITACIÓN DE LA LITIS.</b>	De las demandas se advierte que los conceptos de invalidez están enderezados a impugnar: <b>A)</b> Indemnizaciones (mecanismo para su cuantificación y monto máximo). <b>B)</b> Cumplimiento de recomendaciones emitidas por los organismos de protección de derechos humanos. <b>C)</b> Deficiencias legislativas (inclusión del poder judicial y exclusión de la CDHEP como sujetos obligados).	<b>8-10</b>
<b>VI. INDEMNIZACIONES.</b>	<b>A)</b> El artículo 16, fracciones II, párrafo segundo párrafo y III, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla, al prever un límite cuantitativo [20,000 UMAS para daño moral y 1,200 DSM por muerte e incapacidad total permanente] transgrede el derecho a una justa indemnización que se prevé en el artículo 109, párrafo último, de la Constitución Federal, puesto que impide que el Estado responda a su deber de indemnizar de acuerdo a la dimensión del daño causado en los bienes y derechos de las personas con motivo de su actuar irregular y a las particularidades de cada caso. Además, aunque la finalidad que persigue tal limitación es constitucionalmente válida, lo cierto es que no es idónea ni necesaria para la consecución de ese fin, toda vez que los supuestos que condicionan la procedencia de la reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado y los parámetros que deben observarse para la cuantificación de las indemnizaciones respectivas, impiden la procedencia de reclamos injustificados o excesivos. <b>B)</b> El artículo 16, fracción I, incisos a), en su porción normativa “conforme a lo dispuesto en relación a riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo” y b), en su porción normativa “de conformidad con lo que la propia Ley Federal del Trabajo disponga para riesgos de trabajo” de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla, en cuanto establece que la indemnización por daño personal y los gastos médicos se calcularán conforme a lo previsto en la Ley Federal del Trabajo para los riegos de trabajo, vulnera los derechos de igualdad, en relación con el derecho a la reparación integral y justa indemnización, dado que implícitamente excluye de su aplicación a las personas menores de quince años de edad, así como a las que no desempeñan un trabajo personal subordinado e incluso a las que, no obstante haber sufrido un daño en su integridad física o mental con motivo de la actividad administrativa irregular del Estado, no quedan incapacitadas para trabajar temporal o definitivamente.	<b>11-38</b>

<p><b>VII. CUMPLIMIENTO DE RECOMENDACIONES DE LOS ORGANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.</b></p>	<p>El artículo 4 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla, en cuanto señala que sus disposiciones resultan aplicables, en lo conducente, para cumplir las recomendaciones emitidas por los organismos de protección de los derechos humanos que sean aceptadas por los ejecutores de gasto, no vulnera el derecho a la reparación integral y justa indemnización que se tutela en los artículos 1, párrafo tercero y 109, párrafo último, de la Constitución Federal, pues si bien el legislador ordinario debe establecer los mecanismos que permitan reparar las consecuencias generadas por la actividad administrativa irregular del Estado y, en su caso, pagar una indemnización justa como medida resarcitoria por los daños ocasionados, lo cierto es que ello de modo alguno significa que deba imponer a las autoridades responsables el deber de aceptar y cumplir las recomendaciones que les sean formuladas por los organismos de protección de los derechos humanos, toda vez que por disposición constitucional expresa, tales recomendaciones no son vinculatorias.</p>	<p><b>39-50</b></p>
<p><b>VIII. DEFICIENCIAS LEGISLATIVAS.</b></p>	<p><b>A)</b> Atendiendo a lo decidido por el Tribunal Pleno al resolver el amparo directo en revisión 3584/2017, se determina que en términos de lo previsto en los artículos 109, párrafo último, de la Constitución Federal y 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Poder Judicial del Estado de Puebla tiene el deber de reparar el daño que, con motivo de su actividad -materialmente administrativa y judicial- irregular, se ocasiona en los bienes y derechos de las personas, de ahí que, tal como lo sostiene la parte actora, debe considerarse que está sujeto a las disposiciones de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla.</p> <p><b>B)</b> Al quedar establecido que el deber de indemnizar del Estado por los daños ocasionados con su actuación en los bienes y derechos de las personas <i>comprende todo acto de naturaleza administrativa</i>, incluso los que se realizan por los órganos legislativo y judicial, es claro que, contrario a lo que sostiene la CDHEP, los organismos de protección de los derechos humanos también están sujetos al régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, habida cuenta de que el criterio que tomó en cuenta el constituyente permanente para delimitar tal responsabilidad, <i>atiende a la naturaleza de los actos y sus efectos, no al órgano que los emite.</i></p>	<p><b>50-58</b></p>
<p><b>IX. DECISIÓN.</b></p>	<p>Los artículos 2 y 3, fracción III, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla, no vulneran el derecho a la reparación integral y justa indemnización, al no existir la omisión alegada, ya que si bien es cierto que resulta deficiente la legislación, lo cierto es que la Constitución Federal es clara al prever que la actividad administrativa irregular por parte de la autoridad judicial ya está prevista, pero no así, respecto del error en las determinaciones judiciales.</p> <p>Asimismo, el artículo 16 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla, vulnera los derechos de igualdad, reparación integral y justa indemnización, ya que al establecer que la indemnización por daños personales y los gastos médicos se calcularán conforme a lo previsto en la Ley Federal del Trabajo para los riesgos de trabajo, implícitamente excluye a determinados grupos de personas en razón de su edad y de su condición laboral y de salud [fracción I].</p> <p>Además, al prever un límite para la cuantificación de la indemnización por daño moral [fracción II, segundo párrafo] y por muerte e incapacidad total permanente [fracción III], impide que el Estado responda a su deber de indemnizar de acuerdo a la dimensión del daño causado en los bienes y derechos de las personas con motivo de su actuar irregular y a las particularidades de cada caso.</p>	<p><b>59</b></p>
<p><b>X. EFECTOS.</b></p>	<p>Se declara la invalidez del artículo 16, fracciones I, incisos a), en su porción normativa <i>“conforme a lo dispuesto en relación a riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo”</i> y b), en su porción normativa <i>“de conformidad con lo que la propia Ley Federal del Trabajo disponga para riesgos de trabajo”</i>; II, párrafo segundo y III, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla. La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla.</p>	<p><b>59-61</b></p>

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 206/2023 Y SU ACUMULADA 208/2023.****PROMOVENTES: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE PUEBLA.**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

**PONENTE:****MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

COTEJÓ.

**SECRETARIA:****GEORGINA LASO DE LA VEGA ROMERO**

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día **dieciocho de febrero de dos mil veinticinco**, emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad **206/2023** y su acumulada **208/2023** promovidas por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respectivamente, contra diversos preceptos de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla.

**TRÁMITE**

- 1. Demandas.** Mediante escrito presentado el dieciocho de octubre de dos mil veintitrés en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente y el Director de Seguimiento de Recomendaciones, Conciliaciones y Asuntos Jurídicos de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla [CDHEP], promovieron acción de inconstitucionalidad contra los artículos 2, 3, fracción III, 4 y 16, fracciones II, segundo párrafo y III, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla.
- 2.** Por diverso recurso presentado en el buzón judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el diecinueve de octubre de dos mil veintitrés, la Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH] promovió acción de inconstitucionalidad contra el artículo 16, fracciones I y II, segundo párrafo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla.
- 3.** Los promoventes señalaron como autoridades emisora y promulgadora del citado ordenamiento legal al Congreso y al Gobernador Constitucional del Estado de Puebla; y como preceptos violados los artículos 1, 14, 16, 17, 109, párrafo último y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 1, 2, 10, 24, 25 y 63, fracción I, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 4.** Los conceptos de invalidez formulados por los promoventes se precisan en la parte considerativa de este fallo.
- 5. Turno y admisión.** En acuerdo de diecinueve de octubre de dos mil veintitrés, la Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Presidente y el Director de Seguimiento de Recomendaciones, Conciliaciones y Asuntos Jurídicos de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla con el número **206/2023**; asimismo, ordenó se turnara el asunto al señor Ministro Alberto Pérez Dayán como instructor del procedimiento correspondiente.
- 6.** En diverso auto de veinte de octubre de dos mil veintitrés, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con el número **208/2023** y determinó su acumulación a la diversa **206/2023**.
- 7.** Mediante proveído de veintiséis de octubre de dos mil veintitrés, el Ministro instructor admitió a trámite las precitadas acciones de inconstitucionalidad y requirió al Congreso y al Gobernador Constitucional, ambos del Estado de Puebla, a efecto de que rindieran su informe y remitieran, respectivamente, copia certificada de los antecedentes legislativos de la ley impugnada y un ejemplar del periódico oficial en el que conste su publicación. Asimismo, ordenó se diera vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal a efecto de que manifestara lo que a su esfera competencial conviniera, de estimarlo procedente.

8. **Informes.** En diversos acuerdos de ocho y doce de diciembre de dos mil veintitrés, el Ministro instructor tuvo por presentados los informes requeridos a las autoridades emisora y promulgadora de la ley reclamada, respectivamente y ordenó se diera vista a los promoventes con los precitados informes. Asimismo, en el auto de doce del mes y año en cita concedió el plazo de cinco días hábiles a las partes para que formularan alegatos.
9. **Cierre de instrucción.** Mediante proveído de dieciséis de enero de dos mil veinticuatro, el Ministro instructor decretó el cierre de instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente, precisando que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Poder Legislativo de la mencionada entidad federativa no formularon alegatos; además, señaló que la Fiscalía General de la República no presentó el pedimento respectivo y que la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal no formuló manifestación alguna.

### I. COMPETENCIA.

10. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de las presentes acciones de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>1</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada<sup>2</sup>, así como en el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General del Pleno 1/2023, dado que se plantea la posible contradicción de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla con la Constitución General de la República.

### II. OPORTUNIDAD.

11. Las demandas se interpusieron dentro del plazo legal respectivo.
12. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>3</sup> establece que tratándose de acciones de inconstitucionalidad, el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.
13. En el caso, la ley impugnada se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el martes diecinueve de septiembre de dos mil veintitrés, por lo que el referido plazo de treinta días naturales inició el miércoles veinte de septiembre y concluyó el jueves diecinueve de octubre de esa anualidad.
14. Luego, si las demandas relativas a las acciones de inconstitucionalidad que nos ocupan se presentaron en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación los días miércoles dieciocho [CDHEP] y jueves diecinueve [CNDH] de octubre de dos mil veintitrés, es dable sostener que se interpusieron oportunamente.

### III. LEGITIMACIÓN.

15. Las demandas se interpusieron por parte legitimada.

---

<sup>1</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

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

(...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas.

<sup>2</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>3</sup> **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

16. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>4</sup> señala que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas podrán ejercitar acción de inconstitucionalidad contra leyes expedidas por los Congresos locales.
17. La **acción de inconstitucionalidad 206/2023** se promovió por José Félix Cerezo Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, el cual acredita con la copia certificada del oficio suscrito por los integrantes de la mesa directiva del Congreso del Estado de Puebla, a través del cual se le informa que ese órgano legislativo lo designó con tal carácter para el periodo comprendido del siete de noviembre de dos mil diecinueve al seis de noviembre de dos mil veinticuatro.
18. Asimismo, la demanda se suscribe por Jorge Arroyo Martínez, en su carácter de Director de Seguimiento de Recomendaciones, Conciliaciones y Asuntos Jurídicos de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, el cual acredita con la copia certificada del nombramiento expedido a su favor por el presidente del citado organismo el ocho de diciembre de dos mil diecinueve.
19. Entonces, si en términos de lo previsto en la fracción I del artículo 15 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla<sup>5</sup> y del diverso 42, apartado B, fracciones II y V, de su Reglamento Interno,<sup>6</sup> les corresponde a los promoventes la representación legal de ese organismo, es dable estimar que la acción de inconstitucionalidad se interpuso por parte legitimada, habida cuenta de que se impugna una ley expedida por el Congreso del Estado de Puebla por estimarla violatoria de diversos derechos fundamentales.
20. A la misma conclusión se arriba respecto de la **acción de inconstitucionalidad 208/2023**, toda vez que se promovió por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el cual acredita con la copia certificada del oficio suscrito por la presidenta y el secretario de la mesa directiva del Senado de la República, a través del cual se le informa que en sesión celebrada el siete de noviembre de dos mil diecinueve, ese órgano legislativo la designó con tal carácter por el periodo comprendido del dieciséis de noviembre de ese año al quince de noviembre de dos mil veinticuatro, máxime que de conformidad con lo previsto en la fracción XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,<sup>7</sup> le corresponde promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes expedidas por las legislaturas estatales que vulneren derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

#### IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.

21. Las autoridades emisora y promulgadora de la ley reclamada no hicieron valer causas de improcedencia y este Tribunal Pleno no advierte la actualización de alguna. Por tanto, se procede al análisis de los conceptos de invalidez.

<sup>4</sup> **Artículo 105.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(...)

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

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

(...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas.

<sup>5</sup> **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión, tiene las siguientes atribuciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión.

<sup>6</sup> **Artículo 42.** La Dirección de Seguimiento de Recomendaciones, Conciliaciones y Asuntos Jurídicos estará adscrita a la Presidencia y a cargo de un titular, auxiliado por los servidores públicos que requiera para el ejercicio de sus funciones y que se autoricen conforme a las normas respectivas y tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

B. Atribuciones en materia de asuntos jurídicos:

(...)

II. Promover las demandas y representar a la Comisión en toda clase de procedimientos judiciales, contencioso administrativo y laborales, así como en procedimientos especiales de jurisdicción voluntaria;

(...)

V. Elaborar las demandas de acción de inconstitucionalidad que promueva la Comisión en términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el seguimiento de esos procedimientos hasta su total conclusión.

<sup>7</sup> **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

(...)

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

**V. DELIMITACIÓN DE LA LITIS.**

22. Del análisis integral de las demandas se advierte que los conceptos de invalidez están enderezados a impugnar, fundamentalmente, los siguientes aspectos:

<b>A. Indemnizaciones</b>		
<b>PLANTEAMIENTO</b>	<b>PRECEPTOS IMPUGNADOS</b>	<b>PROMOVENTE</b>
<p><b>a)</b> Remitir a la Ley Federal del Trabajo para determinar la indemnización que corresponda por daños personales, vulnera los derechos de igualdad, reparación integral y justa indemnización, dado que las personas que no perciban un salario o tengan un padecimiento no comprendido en el catálogo de enfermedades previsto en esa ley, no podrán acceder a una indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado.</p> <p><b>b)</b> Establecer un límite al monto de la indemnización por daño moral y por muerte e incapacidad total permanente, vulnera los derechos de acceso a la justicia, reparación integral y justa indemnización, dado que se impide que la indemnización respectiva se cuantifique de manera justa y equitativa.</p>	<p><b>ARTÍCULO 16.</b> Los montos de las Indemnizaciones a que se refiere el artículo anterior, también se calcularán de la siguiente forma:</p> <p>I. En el caso de daños personales:</p> <p>a) Corresponderá una Indemnización con base en los dictámenes médicos aplicables, conforme a lo dispuesto en relación a riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo, y</p> <p>b) Además de la Indemnización prevista en el inciso anterior, el Reclamante tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos que en su caso se eroguen, de conformidad con lo que la propia Ley Federal del Trabajo disponga para riesgos de trabajo.</p> <p>II. En el caso de daño moral, la autoridad competente según corresponda, calculará el monto de la Indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el Reclamante.</p> <p>La Indemnización por daño moral que el Estado esté obligado a cubrir no excederá del equivalente a 20,000 Unidades de Medida y Actualización, por cada Reclamante afectado.</p> <p>III. En el caso de muerte o incapacidad total permanente, el cálculo de la Indemnización se hará de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1988 del Código Civil.</p>	CNDH y CDHEP

<b>B. Recomendaciones de organismos de derechos humanos.</b>		
<b>PLANTEAMIENTO</b>	<b>PRECEPTOS IMPUGNADOS</b>	<b>PROMOVENTE</b>
<p>Dejar al arbitrio de los ejecutores de gasto el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por los organismos de derechos humanos, vulnera los derechos de seguridad jurídica, acceso a la justicia, reparación integral y justa indemnización.</p>	<p><b>ARTÍCULO 4.</b> Los preceptos y demás disposiciones de esta Ley, también serán aplicables en lo conducente, para cumplimentar las recomendaciones de los Organismos de Derechos Humanos competentes, <i>que en su caso sean aceptadas por los Ejecutores de Gasto</i>, en cuanto se refieran al pago de indemnizaciones.</p>	CDHEP

<b>C. Deficiencias legislativas.</b>		
<b>PLANTEAMIENTO</b>	<b>PRECEPTOS IMPUGNADOS</b>	<b>PROMOVENTE.</b>
<p><b>a)</b> Es inconstitucional que no se incluya al Poder Judicial del Estado como sujeto de responsabilidad patrimonial toda vez que el Pleno de la SCJN determinó que sí es factible reclamar una indemnización por error judicial.</p> <p><b>b)</b> Es inconstitucional que no se excluya expresamente a la CDHEP y a sus servidores públicos como sujetos de responsabilidad patrimonial, dado que ello restringe su autonomía e independencia.</p>	<p><b>ARTÍCULO 2.</b> Son sujetos obligados por las disposiciones contenidas en la presente Ley los siguientes:</p> <p>I. El Poder Legislativo;</p> <p>II. El Poder Ejecutivo, a través de la Administración Pública Estatal, Centralizada y las Entidades Paraestatales;</p> <p><i>III. Los Organismos Constitucionalmente Autónomos;</i></p> <p>IV. Los Municipios del Estado, a través de su Administración Centralizada y Paramunicipal, y</p> <p>V. Cualquier otro Ejecutor de Gasto de carácter estatal o municipal.</p> <p><b>ARTÍCULO 3.</b> Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:</p> <p>(...)</p> <p>III. Ejecutor de Gasto: A los Poderes Ejecutivo y Legislativo; los Municipios; los Organismos Constitucionalmente Autónomos; así como cualquier otro sobre el que el Estado o los Municipios tengan control de sus decisiones o acciones.</p>	

**VI. INDEMNIZACIONES.**

23. Por razón metodológica, se analizarán en primer término los argumentos enderezados a demostrar la inconstitucionalidad de las fracciones II, párrafo segundo y III del artículo 16 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla y, posteriormente, los encaminados a demostrar la irregularidad constitucional de su fracción I.
24. **A) Indemnización por daño moral, por muerte y por incapacidad total permanente.**
25. **Precepto impugnado.** Artículo 16, fracciones II, párrafo segundo y III, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla, que a la letra se lee:
- ARTÍCULO 16.** Los montos de las Indemnizaciones a que se refiere el artículo anterior, también se calcularán de la siguiente forma:
- II. En el caso de daño moral, la autoridad competente según corresponda, calculará el monto de la Indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el Reclamante.
- La Indemnización por daño moral que el Estado esté obligado a cubrir no excederá del equivalente a 20,000 Unidades de Medida y Actualización, por cada Reclamante afectado.
- III. En el caso de muerte o incapacidad total permanente, el cálculo de la Indemnización se hará de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1988 del Código Civil.
26. **Concepto de invalidez.** La Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla sostienen que el artículo 16, fracción II, párrafo segundo, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla, al establecer que la indemnización por daño moral no excederá del equivalente a veinte mil [20,000] unidades de medida de actualización, vulnera los derechos de acceso a la justicia, de reparación integral y justa indemnización.

27. Ello, porque limitar la responsabilidad patrimonial del Estado a un techo cuantitativo implica marginar las circunstancias concretas del caso y el valor real del daño causado, a la vez que impide que sea la autoridad competente la que cuantifique justa y equitativamente el monto de las indemnizaciones con base en criterios de razonabilidad, tal como lo sostuvo este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 175/2020.
28. Por las mismas razones, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla aduce que el artículo 16, fracción III, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla, también resulta violatorio de los precitados derechos fundamentales, en tanto prevé que el cálculo de la indemnización por muerte o incapacidad total permanente se realizará conforme a lo previsto en el artículo 1988 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla, lo que significa que la indemnización no excederán de mil doscientos [1200] días del salario, sueldo o utilidad que percibía la víctima.
29. El concepto de invalidez **es fundado**.
30. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 175/2020,<sup>8</sup> en la que se analizó idéntico planteamiento de constitucionalidad, este Tribunal Pleno sostuvo que el límite cuantitativo establecido en el párrafo segundo de la fracción II del artículo 14 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Quintana Roo no es una medida legislativa proporcional a la luz del derecho a la justa indemnización por los daños causados por el Estado con motivo de su actividad administrativa irregular.
31. Lo anterior al advertirse que **"por un lado, se trata de una limitación al derecho que va en contra de su propia naturaleza, pues no permite responder a la dimensión del daño moral causado, ni a las particularidades de cada caso; y, por el otro, aunque la finalidad que persigue es constitucionalmente válida, lo cierto es que no es idónea ni necesaria para su consecución, en tanto que en la propia ley impugnada existen reglas que restringen la posibilidad de que se actualicen consecuencias perjudiciales para el erario del Estado de Quintana Roo"**.
32. Para arribar a tal conclusión se precisó, primero, el alcance del derecho a la justa indemnización previsto inicialmente en el párrafo segundo del artículo 113 constitucional, para lo cual se atendió al proceso legislativo que culminó con la adición de ese numeral mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de junio de dos mil dos, de cuyo análisis se desprende que:
- "[...] con motivo de la reforma, los particulares obtuvieron la titularidad de un derecho de rango constitucional que les permite reclamar directamente del Estado una indemnización (proporcional y equitativa) para reparar integralmente los daños que, sin obligación jurídica de soportarlos, sufran en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de un actuar administrativo irregular.
- Lo anterior, con la finalidad de conseguir un doble efecto: por un lado, contribuir a robustecer la respetabilidad y confianza en el Derecho y en el Estado y, por el otro, propiciar la elevación de la calidad de los servicios públicos".
33. Asimismo, se precisó que el contenido normativo del numeral en cita, que posteriormente se trasladó al párrafo último del artículo 109 de la Constitución Federal, ha sido objeto de interpretación por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, antes y después de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de diez de junio de dos mil once.
34. En una primera etapa -anterior a la reforma en comento-, la Primera Sala entendió que el citado precepto previó en favor de los particulares un derecho de rango constitucional, de contenido sustantivo que, si bien no es absoluto, tiene un ámbito material mínimo propio que debe tutelarse en la forma en que está previsto en la norma constitucional y que no debe ser limitado arbitraria o desproporcionadamente por el legislador al desplegar sus facultades de creación normativa.
35. Adicionalmente, sostuvo que el poder constituyente no sólo tuvo el propósito de consagrar a nivel constitucional la prerrogativa de los particulares a la indemnización, sino también el de asegurarles una vía procesal para obtener la satisfacción de ese derecho, al prever que se otorgará **"conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes"**.
36. Lo que significa que **"al legislativo ordinario, federal o estatal, se le concedió una amplia facultad de configuración normativa, de ejercicio obligatorio, para dar operatividad al sistema de responsabilidad patrimonial del Estado introducido originalmente en el artículo 113, párrafo**

<sup>8</sup> En sesión celebrada el siete de febrero de dos mil veintitrés, por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

**segundo, de la Constitución Política del país; la que, desde luego, no es una facultad total ni debe vulnerar o desnaturalizar el contenido mínimo del derecho a la indemnización en la forma en que fue concebido y está previsto en la norma constitucional".<sup>9</sup>**

37. En la segunda etapa interpretativa del precepto constitucional en comento, la Primera Sala sostuvo que con motivo de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, se modificó el artículo 1° de la Constitución Federal para precisar los deberes de los órganos del Estado en materia de derechos humanos, dentro de los cuales se reconoció el relativo a respetar, aplicar y hacer efectivos los derechos humanos reconocidos en la propia constitución y en los instrumentos internacionales de los que México es parte, así como el deber de reparar las violaciones a esos derechos<sup>10</sup>.
38. Se destacó que el derecho a la reparación integral del daño o justa indemnización previsto en el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>11</sup> ha sido ampliamente desarrollado en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, conforme a la cual, **"el deber de reparar implica anular o desaparecer todos los efectos y consecuencias de las violaciones cometidas para volver las cosas al estado en que se encontraban y restablecer la situación que debió haber existido con toda probabilidad si el acto no se hubiera cometido; de no ser esto posible, deberá pagarse una indemnización como compensación por los daños ocasionados"**.
39. Para tal efecto, **"el daño causado será el que determine la indemnización; la naturaleza y monto de ésta dependerán del nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados y las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos; y las reparaciones no podrán implicar enriquecimiento o empobrecimiento para la víctima o sus sucesores"**<sup>12</sup>.
40. En esa línea argumentativa se destacó que las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinaron que, si bien la actividad administrativa irregular del Estado no siempre implicará una violación de derechos humanos que exija medidas de reparación adicionales a la indemnización prevista en el párrafo último del artículo 109 constitucional, lo cierto es que este derecho constitucional no se refiere a cualquier tipo de indemnización, sino que se trata de una indemnización justa, lo que significa que debe corresponder a una reparación apropiada y proporcional a la gravedad del daño y a las circunstancias del caso.
41. Así, **"en la medida de lo posible, el Estado deberá tomar las medidas necesarias para anular todas las consecuencias del acto irregular que causó el daño y restablecer la situación que debió haber existido si el acto nunca se hubiera perpetrado. De no ser posible esto, el deber del Estado se traducirá en adoptar todas las providencias para reparar el daño mediante el pago de una indemnización que, sin generar una ganancia indebida a la víctima, le signifique un resarcimiento adecuado y completo"**.

<sup>9</sup> Los criterios relativos se contienen en las siguientes tesis:

**1a. LII/2009** de rubro: **"RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 113, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE UN DERECHO SUSTANTIVO EN FAVOR DE LOS PARTICULARES"**. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXIX, abril de 2009, página 592.

**1a. CXLVII/2011** de rubro: **"RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR DAÑOS DERIVADOS DE ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR. LA POTESTAD REGULADORA DEL LEGISLADOR ES AMPLIA, PERO NO PUEDE LLEGAR A DESNATURALIZAR EL DERECHO A SER INDEMNIZADO, CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 113 CONSTITUCIONAL"**. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 229.

**1a. CXCIV/2012 (10a.)** de rubro: **"REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO O JUSTA INDEMNIZACIÓN. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL QUEDÓ INCORPORADO AL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO A RAÍZ DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011"**. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Décima Época. Libro XII, septiembre de 2012, Tomo 1, página 522.

<sup>10</sup> El criterio relativo se lee en la tesis **1a. CCCXXXVII/2018 (10a.)** de rubro: **"REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. ORIGEN DE SU INCORPORACIÓN AL TEXTO CONSTITUCIONAL EN LA REFORMA DE 10 DE JUNIO DE 2011"**. Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 400.

<sup>11</sup> **Artículo 63.1** Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá, asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

<sup>12</sup> Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de seis de agosto de dos mil ocho. Serie C No. 184.

Corte IDH. Caso Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de veintitrés de noviembre de dos mil nueve. Serie C No. 209.

Corte IDH. Caso Fernández Ortega y Otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de treinta de agosto de dos mil diez. Serie C No. 215.

Corte IDH. Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de treinta y uno de agosto de dos mil diez. Serie C No. 216.

42. También se destacó que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han sido consistentes en señalar que **"la existencia de topes, tarifas o montos mínimos o máximos que impidan que la cuantificación de una indemnización atienda a las características específicas de cada caso no es compatible con el derecho a la reparación integral del daño"**<sup>13</sup>.
43. Ello, a partir de la noción de que el daño causado es lo que determina la naturaleza y el monto de la indemnización; de modo que, **"sin implicar enriquecimiento o empobrecimiento para la víctima, los casos deben resolverse justa y equitativamente con base en criterios de razonabilidad y atendiendo a las circunstancias concretas que los rodean, en lugar de basarse en fórmulas o recetas generales previamente establecidas, al margen de las particularidades de cada caso y de su realidad"**.
44. Por su relevancia, se citó la jurisprudencia 1a./J. 31/2017 (10a.) de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la letra se lee:

**DERECHO FUNDAMENTAL A UNA REPARACIÓN INTEGRAL O JUSTA INDEMNIZACIÓN. SU CONCEPTO Y ALCANCE.** El derecho citado es un derecho sustantivo cuya extensión debe tutelarse en favor de los gobernados, por lo que no debe restringirse innecesariamente. Ahora bien, atento a los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el derecho a la reparación integral permite, en la medida de lo posible, anular todas las consecuencias del acto ilícito y restablecer la situación que debió haber existido con toda probabilidad, si el acto no se hubiera cometido, y de no ser esto posible, procede el pago de una indemnización justa como medida resarcitoria por los daños ocasionados, lo que no debe generar una ganancia a la víctima, sino que se le otorgue un resarcimiento adecuado. En ese sentido, el derecho moderno de daños mira a la naturaleza y extensión del daño a las víctimas y no a los victimarios. Así, el daño causado es el que determina la naturaleza y el monto de la indemnización, de forma que las reparaciones no pueden implicar enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus sucesores; además, no se pretende que la responsabilidad sea excesiva, ya que debe subordinarse a requisitos cualitativos. Por otro lado, una indemnización será excesiva cuando exceda del monto suficiente para compensar a la víctima, sin embargo, limitar la responsabilidad fijando un techo cuantitativo implica marginar las circunstancias concretas del caso, el valor real de la reparación o de la salud deteriorada; esto es, una indemnización es injusta cuando se le limita con topes o tarifas, y en lugar de ser el Juez quien la cuantifique justa y equitativamente con base en criterios de razonabilidad, al ser quien conoce las particularidades del caso, es el legislador quien, arbitrariamente, fija montos indemnizatorios, al margen del caso y de su realidad.<sup>14</sup>

45. Además, se destacaron las siguientes consideraciones que sostuvo la Segunda Sala al resolver el amparo directo 18/2015:

"Ahora bien, es cierto, a juicio de esta Segunda Sala, que el derecho a la reparación integral del daño no es un derecho absoluto, sino que admite limitaciones, lo cual además se deriva del texto expreso del artículo 109 constitucional, donde establece que los particulares tienen derecho a una indemnización conforme a los límites que establezcan las leyes. Sin embargo, dichos límites deben ser proporcionales, y el límite establecido en la fracción II del artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, no es una medida legislativa proporcional, como a continuación se demuestra.

<sup>13</sup> Así se desprende del **amparo directo 18/2015**, fallado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 10 de mayo de 2017, por unanimidad de cuatro votos y de las siguientes tesis de la Primera Sala:

**1a. CLXXIII/2014 (10a.)** de rubro: **"RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 113, PÁRRAFO SEGUNDO, CONSTITUCIONAL. CUESTIONES QUE DEBEN SER ATENDIDAS PARA QUE SE CUMPLA CON EL DERECHO A UNA JUSTA INDEMNIZACIÓN"**. Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 819.

**1a. CLIV/2009** de rubro: **"RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER UN TOPE MÁXIMO PARA LAS INDEMNIZACIONES POR DAÑO MORAL, VIOLA EL ARTÍCULO 113 SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA"**. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXX, septiembre de 2009, página 454.

**1a. CLVI/2009** de rubro: **"RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA FIJACIÓN DE UN TOPE MÁXIMO PARA LOS MONTOS INDEMNIZATORIOS POR DAÑO MORAL, AL OCASIONAR QUE EN CIERTOS CASOS SEAN LOS PARTICULARES QUIENES ASUMAN LOS COSTOS Y RIESGOS DERIVADOS DE LA ACTIVIDAD ESTATAL, CONTRAVIENE LOS OBJETIVOS GENERALES DE LA LEY FEDERAL RELATIVA Y CREA INCENTIVOS CONTRARIOS AL MANTENIMIENTO DE LA ADECUADA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS"**. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXX, septiembre de 2009, página 456; y

**1a. CLV/2009** de rubro: **"DAÑO MORAL Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LOS CRITERIOS ESTABLECIDOS EN EL CÓDIGO CIVIL FEDERAL, A QUE REMITE EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, OBLIGAN A LA AUTORIDAD JUDICIAL A INDIVIDUALIZAR LOS MONTOS DE MANERA OBJETIVA Y RAZONABLE"**. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXX, septiembre de 2009, página 440.

<sup>14</sup> Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Libro 41, Abril de 2017, Tomo I, página 752.

Se trata de una medida que, sin duda, persigue una finalidad constitucionalmente válida, (...).

Sin embargo, la medida legislativa consistente en poner un tope al monto por el que se puede condenar al Estado por concepto de indemnización, no es idónea, esto es, no contribuye a evitar reclamos injustificados e indemnizaciones excesivas por parte de los particulares, pues no sirve como control de la veracidad y autenticidad de los reclamos; ni tampoco sirve para encauzar el pago de indemnizaciones exclusivamente en favor de quienes de manera justificada lo reclamen, ni para generar parámetros objetivos y razonables para la individualización de las compensaciones.

El tope contenido en el precepto impugnado tampoco es necesario, pues aún sin ese tope, no podría afirmarse que el operador jurídico tiene libertad ilimitada para fijar una cantidad exorbitante a cargo del Estado, de manera arbitraria; por el contrario, existen otras medidas en nuestro ordenamiento, que impiden jurídicamente que procedan reclamos injustificados e indemnizaciones excesivas".

46. En tal contexto, este Tribunal Pleno concluyó:

"[...] el derecho a la justa indemnización por los daños causados por la actividad administrativa irregular del Estado es un derecho de rango constitucional, de contenido sustantivo y con ámbito de validez en todos los órdenes jurídicos del Estado Mexicano. Dicho derecho tiene como objeto la reparación de la integridad del patrimonio afectado en proporción a la gravedad del daño y a las circunstancias del caso y su alcance debe medirse en función de la obligación de dejar indemne al sujeto activo de la relación. Si bien no es un derecho absoluto, tiene un ámbito material mínimo propio que debe tutelarse en la forma en que está previsto en la norma constitucional, por lo que no debe ser restringido arbitraria o desproporcionadamente por el poder legislativo ordinario en ejercicio de la facultad obligatoria de configuración normativa. En ese sentido, su limitación mediante el establecimiento de topes, tarifas o montos mínimos o máximos que impidan atender a criterios de razonabilidad no es compatible con el derecho a la reparación integral del daño".

47. De acuerdo con lo anterior, debe estimarse que el artículo 16, fracciones II, párrafo segundo y III, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla, vulnera el derecho a una reparación integral y justa indemnización por los daños derivados de la actividad administrativa irregular del Estado que tutela el artículo 109, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

48. En efecto, en el párrafo segundo de la fracción II del artículo 16 del citado ordenamiento legal se prevé que la indemnización por daño moral no puede exceder del equivalente a veinte mil [20,000] unidades de medida de actualización, en tanto que en la fracción III, se establece que la indemnización por muerte o incapacidad total permanente se realizará conforme a lo previsto en el artículo 1988 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla, que a la letra se lee:

**"Artículo 1988.-** Si el daño se causa a las personas y produce la muerte o incapacidad total permanente se aplicarán las disposiciones siguientes:

I.- La indemnización de orden económico consistirá en el pago de una cantidad de dinero equivalente a mil doscientos días del salario, sueldo o utilidad que percibía la víctima;

II.- Si los ingresos de la víctima exceden del cuádruplo del salario mínimo general en la región, no se tomará el excedente para fijar la indemnización, salvo que el obligado a pagarla tenga posibilidades económicas para indemnizar totalmente;

III.- Si no fuere posible determinar el salario, sueldo o utilidad de la víctima, se calcularán éstos por peritos, tomando en cuenta las capacidades y aptitudes de aquélla en relación con su profesión, oficio, trabajo o índole de la actividad a la que se dedicaba;

IV.- Si los peritos carecen de bases suficientes para fundar su opinión, lo mismo que en el caso de que la víctima no disfrutará sueldo, salario o no desarrollare actividad alguna, la indemnización se calculará sobre la base el (sic) equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización".

49. El análisis armónico de los precitados numerales permite establecer que la indemnización por muerte o incapacidad total permanente derivada de la actividad administrativa irregular de los organismos públicos del Estado de Puebla, no podrá exceder del equivalente a mil doscientos [1200] días de salario, sueldo o utilidad que percibía la víctima, el que a su vez no puede exceder del equivalente al cuádruplo del salario mínimo general vigente.

50. Acorde con el criterio ya definido por este Tribunal Pleno, el establecimiento de una cantidad o tope máximo por encima del cual no es dable condenar a los organismos públicos del Estado de Puebla por concepto de responsabilidad patrimonial, implica una limitación al derecho de justa indemnización, dado que no responde a la dimensión o gravedad del daño causado ni a la falta de diligencia del Estado para evitarlo.
51. Lo que se traduce en una afectación al objetivo esencial del régimen constitucional de responsabilidad patrimonial del Estado consistente en que las personas no tengan que soportar los daños que se les ocasione en sus bienes y derechos con motivo de su actividad administrativa irregular y repararlos integralmente mediante una indemnización justa, proporcional y equitativa. Por el contrario, permite que sea la persona afectada quien asuma patrimonialmente las consecuencias de manera que, al menos en esa medida, queda impune el actuar irregular del Estado.
52. Además, el prever un límite al monto de la indemnización por daño moral y por muerte e incapacidad total permanente, pugna con la finalidad de la reforma constitucional en materia de responsabilidad patrimonial del Estado consistente en robustecer la confianza en el Estado y elevar la calidad de los servicios públicos, en tanto la posibilidad de que el daño causado en los bienes y derechos de los particulares pueda ser superior al monto máximo compensatorio sin sanción alguna, genera incentivos contrarios a la cultura de prevención del daño y estímulos inversos al esfuerzo de perfeccionamiento de los servicios públicos.
53. Es cierto que el derecho a la justa indemnización que se tutela en el último párrafo del artículo 109 constitucional no es absoluto y que al legislador ordinario se le concedió una amplia facultad de configuración normativa para dar operatividad al sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, según se desprende del citado numeral en cuanto señala que los particulares tienen derecho a una indemnización **"conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes"**.
54. Sin embargo, no debe soslayarse que el derecho a la justa indemnización tiene un ámbito material mínimo propio que debe tutelarse en la forma en que fue concebido, de ahí que cualquier límite impuesto en la ley secundaria debe estar justificado y ser proporcional, lo que en el caso no acontece.
55. Así se afirma, porque en la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Gobernador del Estado de Puebla, *nada se dice sobre el contenido normativo de la ley*; sólo se refieren los antecedentes legislativos del precepto constitucional en comento y de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, precisando que en ésta se prevén las bases y procedimientos para reclamar el pago de una indemnización por los daños derivados de su actividad administrativa irregular y se concluye en los siguientes términos:
- "Este derecho, tiene el propósito de consagrar la prerrogativa de los particulares a la indemnización referida y asegurarles el procedimiento en las vías ordinarias correspondientes para obtener su cumplimiento.
- Es así como, en el cause de la transformación que ocurre en el Estado de Puebla y con la firme convicción de saldar la deuda histórica del acceso y democratización de la justicia para las y los poblanos, resulta prioritario e impostergable la expedición de una ley en materia de responsabilidad patrimonial.
- En ese sentido, se propone la expedición de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla, la cual contempla las bases para definir las características del daño resarcible y aquellas que permitan regular la cuantificación del daño, el procedimiento de reclamación para exigir las indemnizaciones resarcitorias provenientes de la responsabilidad patrimonial del Estado y los medios de impugnación. La propuesta está dividida en seis capítulos que integran cuarenta y seis artículos y finalmente seis artículos transitorios".
56. Además, si bien puede estimarse que el límite establecido en la norma impugnada para la cuantificación de las indemnizaciones -por daño moral y por muerte e incapacidad total permanente- persigue una finalidad constitucionalmente válida consistente en proteger las finanzas públicas, dado que, al rendir su informe, los Poderes Legislativo y Ejecutivo aducen que tal limitación tiene como fin evitar reclamos injustificados y el pago de indemnizaciones excesivas.
57. Lo cierto es que, no es una medida idónea porque a partir de un límite cuantitativo no es factible verificar la autenticidad o veracidad de los reclamos; ni tampoco constituye una medida necesaria, pues aún sin ese límite, el operador jurídico no tiene libertad absoluta para admitir cualquier reclamo o para fijar cualquier cantidad por concepto de indemnización, en tanto se prevén en la ley otras medidas que impiden la procedencia de reclamos injustificados o excesivos.

58. En efecto, conforme a lo previsto en los artículos 6 y 7 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla, la procedencia de la reclamación está sujeta a la satisfacción de los siguientes requisitos:
-  Que el daño que se pretende resarcir sea consecuencia de la actividad administrativa irregular de los "ejecutores de gasto", lo cual, cabe apuntar, debe demostrarse por el reclamante;
  -  Que el daño -material, personal o moral-, sea real y evaluable en dinero;
  -  Que el daño esté directamente relacionado con una o varias personas y sea diferente a los daños que pudieran afectar al común de la población;
  -  Que el daño no se produzca por virtud de un caso fortuito o fuerza mayor, ni derive de hechos o circunstancias que no se hubieren podido prever o evitar, de acuerdo al estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existente en el momento en que suceden;
  -  Que el daño sea ocasionado por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones;
  -  Que el daño no se produzca por el propio solicitante de manera directa o indirecta; y
  -  Que el daño no se produzca por hechos atribuibles a terceros, o resulte de hechos realizados para evitar un daño grave e inminente.
59. Como se puede advertir, los requisitos antes precisados constituyen un tamiz idóneo para evitar reclamos injustificados, en tanto permiten que la procedencia de la reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado se analice a partir de elementos objetivos que inciden en la selección cualitativa de las reclamaciones que se presenten.
60. Lo que cobra relevancia al tener en cuenta que en el artículo 11 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla, se impone a los "ejecutores de gasto" el deber de denunciar ante las instancias competentes a toda persona que directa o indirectamente participe, coadyuve, asista o simule la producción de daños con el propósito de acreditar indebidamente la responsabilidad patrimonial del Estado o de obtener alguna de las indemnizaciones a que se refiere la ley<sup>15</sup>.
61. Además, debe tenerse en cuenta que en el párrafo último del artículo 1958 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Puebla, se establece que **"el monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso"**.
62. En tanto que, en los artículos 22 y 23, fracción VII, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla, se impone al reclamante el deber de acreditar el daño que se reclama y así como la relación de causalidad entre éste y la actividad irregular del Estado.<sup>16</sup>
63. Lo que significa que el legislador fijó parámetros que permiten al operador jurídico fijar el monto de la indemnización con base en el análisis de criterios de razonabilidad objetivos que contribuyen a evitar indemnizaciones excesivas y asegurar que el Estado responda únicamente por los daños derivados de su actividad irregular.
64. Luego, resulta inconcuso que el límite cuantitativo previsto en la norma impugnada resulta contrario a la naturaleza del derecho a una justa indemnización que se tutela en el último párrafo del artículo 109 constitucional, puesto que impide que el Estado responda a su deber de indemnizar de acuerdo a la dimensión del daño causado en los bienes y derechos de las personas con motivo de su actuar irregular y a las particularidades de cada caso.
65. Además, aunque la finalidad que persigue tal limitación es constitucionalmente válida, lo cierto es que no es idónea ni necesaria para la consecución de ese fin, toda vez que los supuestos que condicionan la procedencia de la reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado y los parámetros que deben observarse para la cuantificación de las indemnizaciones respectivas, impiden la procedencia de reclamos injustificados o excesivos.

<sup>15</sup> **Artículo 11.** Los Ejecutores de Gasto, tendrán la obligación de denunciar ante las instancias competentes a toda persona que directa o indirectamente participe, coadyuve, asista o simule la producción de daños, con el propósito de acreditar indebidamente la Responsabilidad Patrimonial del Estado o de obtener alguna de las indemnizaciones a que se refiere esta Ley.

<sup>16</sup> **Artículo 22.** El daño que se cause al patrimonio de los particulares por la Actividad Administrativa Irregular, deberá acreditarse por el Reclamante tomando en consideración los siguientes criterios: (...).

**Artículo 23.** El Reclamante al presentar su escrito inicial, deberá señalar y acreditar:

[...]

**VII.** La relación de causalidad entre el daño producido y la Actividad Administrativa Irregular imputable a los Ejecutores de Gasto.

66. Por las razones antes apuntadas, este Tribunal Pleno concluye que **el artículo 16, fracciones II, párrafo segundo y III, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla, transgrede el derecho a una justa indemnización que se prevé en el artículo 109, párrafo último, de la Constitución Política del país y, por tanto, debe declararse su invalidez.**
67. **B) Indemnización por daños personales.**
68. **Precepto impugnado.** Artículo 16, fracción I, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de Puebla, que a la letra se lee:
- ARTÍCULO 16.** Los montos de las Indemnizaciones a que se refiere el artículo anterior, también se calcularán de la siguiente forma:
- I. En el caso de daños personales:
- a) Corresponderá una Indemnización con base en los dictámenes médicos aplicables, **conforme a lo dispuesto en relación a riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo,** y
- b) Además de la Indemnización prevista en el inciso anterior, el Reclamante tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos que en su caso se eroguen, **de conformidad con lo que la propia Ley Federal del Trabajo disponga para riesgos de trabajo.**
69. **Concepto de invalidez.** La Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que el precepto legal impugnado, al señalar que la indemnización por daños personales y los gastos médicos se calcularán conforme a lo previsto en la Ley Federal del Trabajo para los riesgos de trabajo, implícitamente excluye a las personas que no tienen un empleo formal o que padecen una enfermedad que no está incluida en la tabla de enfermedades prevista en el citado ordenamiento legal, lo cual se traduce en una violación a los derechos de igualdad, reparación integral y justa indemnización.
70. Dice que es así, porque en términos de lo previsto en el artículo 484 de la Ley Federal del Trabajo, la cuantificación de la indemnización se realizará tomando como base el salario diario que perciba el trabajador al ocurrir el riesgo y los aumentos posteriores que correspondan al empleo que desempeñaba hasta que se determine el grado de incapacidad, o bien, a la fecha en que se produzca la muerte, lo que de suyo implica que tratándose de personas -incluyendo niñas, niños y adolescentes- que no tengan un empleo formal y, por tanto, no perciban un salario, será improcedente la reclamación al no existir base alguna para su cuantificación.
71. Además, conforme a lo previsto en el citado ordenamiento legal para los riesgos de trabajo, el pago de la indemnización y de los gastos médicos será improcedente cuando el reclamante padezca una enfermedad que no le genere una incapacidad para trabajar o que no esté contemplada en la tabla de enfermedades prevista en el artículo 513 del citado ordenamiento legal, aun cuando tal enfermedad derive de la actividad administrativa irregular del Estado.
72. El concepto de invalidez **es fundado.**
73. Para demostrar tal aserto, es menester precisar el alcance de los derechos humanos que se aducen violados conforme a los criterios que sobre el particular ha sustentado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y a partir de ello, analizar la regularidad constitucional de la norma impugnada.
74. **Derecho de igualdad.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que el derecho de igualdad ante la ley previsto en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, radica en colocar a los habitantes del país en condiciones que les permitan acceder a otros bienes y derechos superiores protegidos constitucionalmente, lo que significa que los particulares que se encuentren en igualdad de circunstancias deberán acceder a los mismos beneficios, en la inteligencia de que el legislador puede crear categorías o clasificaciones que se sustenten en bases objetivas que justifiquen el tratamiento diferente entre una y otra, evitando cualquier distinción no razonada y desproporcional, discriminatoria de las personas.
75. Para que la diferenciación resulte constitucionalmente válida, no basta con que lo sea el fin perseguido, sino que es indispensable, además, que las consecuencias jurídicas que resultan de tal disposición sean adecuadas a dicho fin, de modo tal que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador, superen un juicio de equilibrio en sede constitucional.
76. De acuerdo con lo anterior, la norma que prevé un trato desigual será inconstitucional cuando imponga arbitrariamente distinciones discriminatorias entre situaciones jurídicas objetivamente iguales, no distinga de la misma forma situaciones discrepantes o carezca de razonabilidad<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Al respecto cobra aplicación la jurisprudencia 2a./J. 64/2016 (10a.) de la Segunda Sala que se lee bajo el rubro: "**PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE**". Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Libro 31, Junio de 2016. Tomo II, página 791.

77. Cabe apuntar que este Tribunal Pleno también ha determinado que el principio de igualdad se traduce en el deber de evitar cualquier trato desigual en supuestos equivalentes o igual en supuestos distintos, sobre todo si con ello se atenta contra la dignidad de las personas o puede tener por objeto o efecto el menoscabo de sus derechos y libertades; debiéndose analizar con mayor escrutinio los tratos desiguales basados en las denominadas "categorías sospechosas" a que se refiere el último párrafo del artículo 1 constitucional<sup>18</sup>.
78. **Interés superior del menor.** Atendiendo a lo manifestado por la parte actora, debe señalarse que el referido principio constitucional previsto en el artículo 4, párrafos noveno, décimo y décimo primero, de la Constitución Federal<sup>19</sup> se traduce, esencialmente, en que el Estado tiene el deber de buscar que los menores de dieciocho años vean satisfechas sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, en todas las políticas, acciones y toma de decisiones que los involucren, actuando a través de sus distintos órganos, pertenecientes a cualquier ramo y orden de gobierno<sup>20</sup>.
79. De acuerdo con lo anterior, cuando se analiza la regularidad constitucional de normas generales que inciden sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es menester realizar un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida, de modo tal que se permita vislumbrar los grados de afectación a los intereses de los menores y la forma en que deben armonizarse para que dicha medida sea una herramienta útil para garantizar su bienestar integral<sup>21</sup>.
80. **Derecho a la reparación integral y justa indemnización.** En el apartado precedente quedó establecido que en términos de lo previsto en los artículos 109, párrafo último, de la Constitución Federal y 63, apartado 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el derecho a la reparación integral por los daños ocasionados en los bienes y derechos de los particulares con motivo de la actividad administrativa irregular del Estado, conlleva para todas las autoridades el deber de reparar las consecuencias que se hayan generado para reestablecer la situación que, con toda probabilidad, debió existir si el acto no se hubiese realizado y, en caso de que ello no sea posible, pagar una indemnización justa como medida resarcitoria por los daños ocasionados.
81. La armonización de los precitados derechos fundamentales conlleva a estimar que el mecanismo previsto en la norma impugnada para cuantificar la indemnización que corresponde cubrir a las personas por los daños ocasionados en su integridad física o mental con motivo de la actividad administrativa irregular del Estado y los gastos médicos erogados resultan inconstitucionales.
82. A tal conclusión se arriba al tener en cuenta que en términos de lo previsto en la fracción I del artículo 16 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla, tanto el monto de la indemnización por daños personales como el de los gastos médicos que se hubiesen erogado, deben determinarse de conformidad con lo previsto en la Ley Federal del Trabajo para los riesgos de trabajo.
83. En lo que interesa para el tema de constitucionalidad que se analiza, destaca que el citado ordenamiento legal dispone que:
-  Se considera riesgos de trabajo a los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo, entendiéndose por accidente de trabajo, toda lesión orgánica o perturbación funcional producida repentinamente en ejercicio o con motivo del trabajo y por enfermedad de trabajo, todo estado patológico derivado de la acción

<sup>18</sup> Apoya tal consideración la jurisprudencia P./J. 28/2011 del Tribunal Pleno que se lee bajo el rubro: "**ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN**". Publicada en el Semanario Judicial de la Federación. Novena Época. Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5.

<sup>19</sup> **Artículo 4º.** (...)

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

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

<sup>20</sup> Es ilustrativa la tesis P. XLV/2008 del Tribunal Pleno que se lee bajo el rubro: "**MENORES DE DIECIOCHO AÑOS. EL ANÁLISIS DE UNA REGULACIÓN RESPECTO DE ELLOS DEBE HACERSE ATENDIENDO AL INTERÉS SUPERIOR Y A LA PRIORIDAD DE LA INFANCIA**". Publicada en el Semanario Judicial de la Federación. Novena Época. Tomo XXVII, junio de 2008. Página 712.

<sup>21</sup> Así se desprende del criterio inmerso en la jurisprudencia P./J. 7/2016 (10a.) del Tribunal Pleno que se lee bajo rubro: "**INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO Estricto CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES**". Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época, Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, página 10.

continuada de una causa que tenga su origen en el trabajo o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios, siempre que se encuentre inmersa en la tabla de enfermedades prevista en el artículo 513 de la Ley Federal del Trabajo [artículos 473, 474, 475 y 476].<sup>22</sup>

✚ Para calcular el monto de la indemnización que corresponda, se tomará como base **"el salario diario que perciba el trabajador al ocurrir el riesgo y los aumentos posteriores que correspondan al empleo que desempeñaba, hasta que se determine el grado de la incapacidad, el de la fecha en que se produzca la muerte o el que percibía al momento de su separación de la empresa"** [artículo 484].

✚ Si el riesgo de trabajo produce al trabajador una incapacidad temporal, la indemnización consistirá en el pago íntegro del salario que deje de percibir mientras subsista la imposibilidad de trabajar y si produce una incapacidad permanente parcial, la indemnización consistirá en el pago del tanto por ciento que corresponda entre el máximo y el mínimo establecidos en la tabla de valuación de incapacidades, calculado sobre el importe que debería pagarse si la incapacidad hubiese sido permanente total, considerando para ello la edad del trabajador, la importancia de la incapacidad y la mayor o menor aptitud para ejercer actividades remuneradas, semejantes a su profesión u oficio [artículos 491 y 492].<sup>23</sup>

✚ Si el daño ocasionado produce la muerte o una incapacidad total permanente, la cuantificación de la indemnización respectiva debe realizarse conforme a lo previsto en la fracción III del artículo 16 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla.

84. De lo expuesto se colige que, para calcular el monto de la indemnización por los daños personales y los gastos médicos erogados con motivo de la actividad administrativa irregular de los organismos públicos del Estado de Puebla, *es menester que el reclamante perciba un salario*, lo que significa que el mecanismo previsto por el legislador para tal efecto *genera un trato diferenciado en razón de la edad y la condición laboral de las personas*, puesto que, *aparentemente*, excluye a quienes no desempeñan un trabajo personal subordinado y, por tanto, a las personas menores de quince años, habida cuenta de que en términos de lo previsto en el artículo 123, apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no pueden estar sujetas una relación formal de trabajo<sup>24</sup>.
85. Adicionalmente, se advierte que el precitado mecanismo también *genera una distinción de trato en razón de la salud de las personas*, en tanto parece excluir a las que, por virtud de la actividad administrativa irregular de los organismos públicos del Estado de Puebla, sufran un accidente o padezcan una enfermedad que no necesariamente les genere una incapacidad para trabajar o no esté incluida en la "Tabla de Enfermedades de Trabajo" prevista en el artículo 513 de la Ley Federal del Trabajo.
86. En suma, el sistema normativo conformado por el artículo 16, fracción I, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla y los artículos 473, 474, 475, 476, 484, 491 y 492 de la Ley Federal del Trabajo, contiene una categoría subinclusiva, dado que excluye de la posibilidad de obtener una indemnización por daños personales derivados de la actividad administrativa irregular de los organismos públicos del Estado de Puebla y el pago de los gastos médicos que se hubiesen erogado, a un importante universo de personas en razón de su edad, de su condición laboral y de salud.

<sup>22</sup> **Artículo 473.** Riesgos de trabajo son los accidentes y enfermedades a que están expuestos los trabajadores en ejercicio o con motivo del trabajo.

**Artículo 474.** Accidente de trabajo es toda lesión orgánica o perturbación funcional, inmediata o posterior, la muerte o la desaparición derivada de un acto delincencial, producida repentinamente en ejercicio o con motivo del trabajo, cualesquiera que sean el lugar y el tiempo en que se preste.

**Artículo 475.** Enfermedad de trabajo es todo estado patológico derivado de la acción continuada de una causa que tenga su origen o motivo en el trabajo o en el medio en que el trabajador se vea obligado a prestar sus servicios.

**Artículo 476.** Serán consideradas enfermedades de trabajo las que determine esta Ley y la actualización que realice la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

<sup>23</sup> **Artículo 491.** Si el riesgo produce al trabajador una incapacidad temporal, la indemnización consistirá en el pago íntegro del salario que deje de percibir mientras subsista la imposibilidad de trabajar. Este pago se hará desde el primer día de la incapacidad.

**Artículo 492.** Si el riesgo produce al trabajador una incapacidad permanente parcial, la indemnización consistirá en el pago del tanto por ciento que fija la tabla de valuación de incapacidades, calculado sobre el importe que debería pagarse si la incapacidad hubiese sido permanente total. Se tomará el tanto por ciento que corresponda entre el máximo y el mínimo establecidos, tomando en consideración la edad del trabajador, la importancia de la incapacidad y la mayor o menor aptitud para ejercer actividades remuneradas, semejantes a su profesión u oficio. Se tomará asimismo en consideración si el patrón se ha preocupado por la reeducación profesional del trabajador.

<sup>24</sup> **Artículo. 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

**A.** Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

(...)

**III. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de quince años.** Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas.

87. Por tanto, dado que el sistema normativo en comento incluye dos de las categorías sospechosas previstas en el artículo 1 constitucional [edad y condición de salud], su regularidad constitucional debe analizarse con base en un escrutinio estricto.
88. A tal efecto debe considerarse que no es factible determinar si fue intención del legislador excluir de ese sistema a las personas descritas, puesto que, tal como se precisó en el apartado precedente, en la exposición de motivos de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla no se realiza consideración alguna sobre el contenido normativo de la ley. Lo que conlleva a estimar que tal exclusión no constituye una medida legislativa que persiga finalidad constitucional alguna, de ahí que no pueda analizarse en función de su idoneidad y proporcionalidad<sup>25</sup>.
89. No obstante, del análisis integral de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla se desprende que a fin de garantizar el derecho a la reparación integral de las personas que, sin tener el deber de soportarlo, sufren un daño en sus bienes y derechos ocasionado por la actividad administrativa irregular de los organismos públicos estatales y municipales, *el legislador estimó conveniente tasar el daño a partir de elementos objetivos acordes con su naturaleza*.
90. Lo que se sostiene al tener en cuenta que en términos de lo previsto en el artículo 15 del citado ordenamiento legal,<sup>26</sup> la indemnización por daños materiales debe calcularse con base en los criterios establecidos para tal efecto en la Ley General de Bienes, la Ley de Expropiación y el Código Civil, todos para el Estado de Puebla y demás disposiciones aplicables.
91. En tanto que, en términos de lo previsto en el artículo 16, el cálculo de la indemnización por daños personales y de los gastos médicos erogados, debe realizarse conforme a lo previsto en la Ley Federal del Trabajo para los riesgos de trabajo; y el relativo a la indemnización por daño moral, así como por muerte e incapacidad total permanente, con base en los criterios relativos establecidos en el Código Civil para el Estado de Puebla.
92. En esa tesitura, es dable estimar que al remitir a las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo aplicables a los riesgos de trabajo para calcular la indemnización por daños personales y los gastos médicos erogados, el legislador pretendió satisfacer el derecho a la reparación integral y justa indemnización *de cualquier persona* que, con motivo de la actividad administrativa irregular de los organismos públicos del Estado de Puebla, sufre un daño en su integridad física o mental, sobre la base de que el grado de incapacidad derivada de los riesgos de trabajo constituye un elemento objetivo para tasar el daño que por tal concepto debe resarcirse.
93. Lo que significa que no fue su intención excluir de la aplicación de la normativa en análisis a las personas menores de edad, así como a las personas que no desempeñan un trabajo remunerado e incluso a las que habiendo sufrido un daño en su integridad física o mental no están incapacitadas para trabajar.
94. Cabe apuntar que la solución adoptada por el legislador es entendible desde a una concepción tradicional, pues la forma más fácil de cuantificar el daño ocasionado a la integridad física y mental de una persona consiste en medir el impacto directo en su salud, el que a su vez puede determinarse en función de lo que ya no será capaz de hacer debido a la afectación de su integridad física o mental.
95. Luego, resulta claro que la medición del daño a partir de lo que lícitamente dejará de percibir una persona por no estar en condiciones de trabajar constituye un parámetro objetivo para calcular la indemnización por daños personales, únicamente tratándose de personas que, al momento de ocurrir el daño a resarcir, desempeñan un trabajo personal subordinado y que por virtud de la afectación a su salud física o mental queden imposibilitadas para trabajar temporal o definitivamente.
96. En consecuencia, atendiendo al principio de igualdad, pesaba sobre el legislador el deber de proteger a todas aquellas personas que no encuadran en el supuesto antes mencionado, particularmente a las menores de quince años que sufren un daño en su integridad física o mental por virtud del actuar irregular de los organismos públicos del Estado de Puebla, habida cuenta de que, por disposición constitucional expresa no deben trabajar y merecen una mayor protección en atención a su interés superior.

<sup>25</sup> Al respecto cobra aplicación, la jurisprudencia 2a./J. 42/2010 de la Segunda Sala que se lee bajo el rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA". Publicada en Semanario Judicial de la Federación. Novena Época. Tomo XXXI, abril de 2012. Página 427.

<sup>26</sup> **Artículo 15.** El monto de la Indemnización por daños y perjuicios materiales se calculará de acuerdo con los criterios establecidos por la Ley de Expropiación para el Estado de Puebla, la Ley General de Bienes del Estado, el Código Civil y demás disposiciones aplicables.

97. Al no haberse previsto por el legislador la situación particular de las personas antes mencionadas, es dable concluir que el artículo 16, fracción I, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla, en cuanto establece que la indemnización por daño personal y los gastos médicos se calcularán conforme a lo previsto en la Ley Federal del Trabajo para los riesgos de trabajo, vulnera los derechos de igualdad, en relación con el derecho a la reparación integral y justa indemnización, dado que implícitamente excluye de su aplicación a las personas menores de quince años de edad, así como a las que no desempeñan un trabajo personal subordinado e incluso a las que, no obstante haber sufrido un daño en su integridad física o mental con motivo de la actividad administrativa irregular del Estado, no quedan incapacitadas para trabajar temporal o definitivamente.
98. En ese sentido, se declara la invalidez del artículo 16, fracción I, únicamente de la porción normativa en su inciso a), que dice **“conforme a lo dispuesto en relación a riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo”**, y de la diversa porción del inciso b), que prevé **“de conformidad con la propia Ley Federal del Trabajo disponga para riesgos de trabajo”**. De tal forma que, los montos de las indemnizaciones a que se refiere el artículo 16, en su fracción I, se calcularán de la siguiente forma:
- I. En el caso de los daños personales:
    - a. Corresponderá una indemnización con base en los dictámenes médicos aplicables; y,
    - b. Además de la indemnización prevista en el inciso anterior el reclamante tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos que en su caso se eroguen.

#### **VII. CUMPLIMIENTO DE RECOMENDACIONES DE LOS ORGANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

99. **Precepto impugnado.** Artículo 4 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla, que a la letra se lee:
- "ARTÍCULO 4.** Los preceptos y demás disposiciones de esta Ley, también serán aplicables en lo conducente, para cumplimentar las recomendaciones de los Organismos de Derechos Humanos competentes, que en su caso sean aceptadas por los Ejecutores de Gasto, en cuanto se refieran al pago de indemnizaciones".
100. **Concepto de invalidez.** El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla sostiene que el numeral transcrito, al señalar que las disposiciones de la ley se aplicarán para dar cumplimiento a las recomendaciones que emitan los organismos de derechos humanos, únicamente cuando sean aceptadas por los ejecutores de gasto, vulnera los derechos de acceso a la justicia, reparación integral y justa indemnización.
101. Aduce que es así, porque el derecho a la reparación integral que le asiste a cualquier persona que, sin tener el deber legal de soportarlo, sufre un daño en sus bienes y derechos por la actividad administrativa irregular del Estado, no debe condicionarse a que las autoridades responsables acepten la recomendación que le es formulada por un organismo de protección de los derechos humanos, máxime que en términos de lo previsto en el artículo 1° de la Constitución Federal, todas las autoridades del país están obligadas a garantizar los derechos humanos y reparar los daños ocasionados con su transgresión.
102. Lo que a su decir cobra relevancia al tener en cuenta que en el artículo 63, apartado 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se establece que todas las autoridades están obligadas a garantizar el goce del derecho humano violado, así como a reparar las consecuencias que se hayan generado y pagar la indemnización correspondiente.
103. Concluye señalando que si bien en el artículo 102 de la Constitución Federal se contempla la posibilidad de que las autoridades no acepten la recomendación de los organismos de protección de los derechos humanos, lo cierto es que ello no significa que se pueda dejar a su arbitrio el cumplir con el deber de pagar la indemnización que corresponda a las víctimas por violación a sus derechos humanos, dado que ello resulta contrario al derecho de reparación integral y justa indemnización, a más de que **"socaba el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos"** y **"desestima"** la labor de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla.
104. El concepto de invalidez **es infundado**.
105. Para establecer las razones de ello es importante recordar que en términos de lo previsto en los artículos 1°, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 63, apartado 1, de la Convención Americana de los Derechos Humanos, el derecho a la reparación integral por violación a los derechos humanos, conlleva para todas las autoridades el deber de garantizar el goce del derecho conculcado y, en su caso, reparar las consecuencias que se hayan generado y pagar una indemnización justa como medida resarcitoria por los daños ocasionados en términos de lo previsto en la ley aplicable.

106. En el ámbito penal, el derecho de las víctimas a la reparación integral por la comisión de delitos se encuentra previsto en el artículo 20, apartado C, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>27</sup> en tanto que el derecho de los particulares a una justa indemnización por los daños ocasionados en sus bienes y derechos con motivo de la actividad administrativa irregular del Estado se prevé en el último párrafo del artículo 109 de la Constitución Federal.
107. De acuerdo con lo anterior, la Ley General de Víctimas, reglamentaria de los artículos 1, 17 y 20 de la Constitución Federal, tiene por objeto **"reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos"** como lo es, entre otros, el derecho a la reparación integral que comprende **"las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica"**, las cuales se implementarán tomando en cuenta la gravedad del hecho victimizante y las circunstancias particulares del caso [artículos 1, párrafo último y 2, fracción I]<sup>28</sup>.
108. Entendiéndose por hecho victimizante, los actos u omisiones, que pueden estar tipificados como delitos o constituir una violación a los derechos humanos que dañan, menoscaban o ponen en peligro los bienes jurídicos o derechos de una persona convirtiéndola en víctima [artículo 6, fracción X].
109. Ahora bien, la compensación, en tanto medida resarcitoria, se otorga por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que resulten como consecuencia del delito o de la violación a los derechos humanos **"incluyendo el error judicial"** [artículos 27, fracción III y 64, párrafo primero]<sup>29</sup>.
110. En la inteligencia de que las víctimas serán resarcidas por el Estado *en términos de lo previsto en la ley de responsabilidad patrimonial aplicable*, cuando se trate de servidores públicos que actúen a título oficial y cometan algún delito que amerite prisión preventiva oficiosa o en aquellos casos en que la víctima haya sufrido daño o menoscabo a su libertad o al libre desarrollo de su personalidad o si hubiera fallecido o sufrido un deterioro incapacitante en su integridad física o mental como consecuencia del delito, siempre que así lo determine la autoridad judicial [artículos 27, párrafo último y 68]<sup>30</sup>.
111. Mientras que las víctimas por violación a los derechos humanos, serán compensadas en **"los términos y montos"** que determine la resolución que emita un órgano jurisdiccional nacional o internacional, o bien, *un organismo público de protección de los derechos humanos* o uno internacional

<sup>27</sup> **Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

[...]

**C.** De los derechos de la víctima o del ofendido:

[...]

**IV.** Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño.

<sup>28</sup> **Artículo 1.** (...)

La reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante.

**Artículo 2.** El objeto de esta Ley es:

I. Reconocer y garantizar los derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial el derecho a la asistencia, protección, atención, verdad, justicia, reparación integral, debida diligencia y todos los demás derechos consagrados en ella, en la Constitución, en los Tratados Internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es Parte y demás instrumentos de derechos humanos.

<sup>29</sup> **Artículo 27.** Para los efectos de la presente Ley, la reparación integral comprenderá:

(...)

III. La compensación ha de otorgarse a la víctima de forma apropiada y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido o de la violación de derechos humanos sufrida y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso. Ésta se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia del delito o de la violación de derechos humanos.

**Artículo 64.** La compensación se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de la comisión de los delitos a los que se refiere el artículo 68 de este ordenamiento o de la violación de derechos humanos, incluyendo el error judicial, de conformidad con lo que establece esta Ley y su Reglamento.

<sup>30</sup> **Artículo 27.** Para los efectos de la presente Ley, la reparación integral comprenderá:

(...)

Cuando sean servidores o agentes estatales los que actúen a título oficial y cometan cualquiera de los delitos materia de esta Ley, las víctimas serán resarcidas por el Estado, conforme a la legislación en materia de responsabilidad patrimonial estatal.

**Artículo 68.** La Federación y las entidades federativas compensarán a través de las Comisiones en el ámbito de su competencia, de forma subsidiaria el daño causado a la víctima de los delitos que ameriten prisión preventiva oficiosa o en aquellos casos en que la víctima haya sufrido daño o menoscabo a su libertad, daño o menoscabo al libre desarrollo de su personalidad o si la víctima directa hubiera fallecido o sufrido un deterioro incapacitante en su integridad física o mental como consecuencia del delito, cuando así lo determine la autoridad judicial.

reconocido por los tratados internacionales ratificados por México que no sea susceptible de sujetarse a la consideración de un tribunal internacional [artículo 65]<sup>31</sup>.

112. De no existir resolución dictada por autoridad jurisdiccional o por un organismo de protección de los derechos humanos, la determinación y cuantificación de la reparación -incluyendo, desde luego, la compensación-, se realizará por la Comisión Ejecutiva del Sistema Nacional de Atención a Víctimas [artículo 152]<sup>32</sup>.
113. Resta señalar que para acceder a los recursos de ayuda y de reparación, es menester que el interesado cuente con el reconocimiento de la calidad de víctima y esté inscrito en el Registro Nacional de Víctimas para que la Comisión Ejecutiva pueda realizar una evaluación integral de su entorno a fin de contar con elementos suficientes que permitan determinar las medidas de reparación integral que sean procedentes y, en su caso, el monto de la compensación correspondiente [artículos 110 y 131]<sup>33</sup>.
114. El reconocimiento de la calidad de víctima y su inscripción en el Registro Nacional de Víctimas, puede realizarse por los organismos de protección de los derechos humanos, cuyos funcionarios, cabe apuntar, además de los deberes que se imponen a todos los servidores públicos en la materia, deben recibir las quejas sobre violaciones de derechos humanos y practicar las investigaciones correspondientes, así como *emitir recomendaciones sobre las reparaciones de las víctimas* con base en los estándares y elementos establecidos en la ley que se analiza [artículo 126]<sup>34</sup>.
115. Sobre este último aspecto, destaca que en el artículo 102, apartado B, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>35</sup> se establece que corresponde a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas conocer de las quejas que se presenten contra actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad, excepto los del Poder Judicial de la Federación, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los instrumentos internacionales suscritos por el Estado Mexicano en esa materia.

<sup>31</sup> **Artículo 65.** Todas las víctimas de violaciones a los derechos humanos serán compensadas, en los términos y montos que determine la resolución que emita en su caso:

- a) Un órgano jurisdiccional nacional;
- b) Un órgano jurisdiccional internacional o reconocido por los Tratados Internacionales ratificados por México;
- c) Un organismo público de protección de los derechos humanos;
- d) Un organismo internacional de protección de los derechos humanos reconocido por los Tratados Internacionales ratificados por México, cuando su resolución no sea susceptible de ser sometida a la consideración de un órgano jurisdiccional internacional previsto en el mismo tratado en el que se encuentre contemplado el organismo en cuestión.

<sup>32</sup> **Artículo 152.** Cuando la determinación y cuantificación del apoyo y reparación no haya sido dada por autoridad judicial u organismo nacional o internacional de protección de los derechos humanos, ésta deberá ser realizada por la Comisión Ejecutiva. Si la misma no fue documentada en el procedimiento penal, esta Comisión procederá a su documentación e integración del expediente conforme lo señalan los artículos 145, 146 y 169.

<sup>33</sup> **Artículo 110.** El reconocimiento de la calidad de víctima, para efectos de esta Ley, se realiza por las determinaciones de cualquiera de las siguientes autoridades:

- (...)  
 IV. Los organismos públicos de protección de los derechos humanos;  
 (...)

El reconocimiento de la calidad de víctima tendrá como efecto que la víctima pueda acceder a los Recursos de Ayuda, a la reparación integral y a la compensación, de conformidad con lo previsto en la presente Ley y en el Reglamento.

**Artículo 131.** Para ser beneficiarios del apoyo de las ayudas, asistencia y reparación integral, además de los requisitos que al efecto establezca esta Ley y su Reglamento, las víctimas deberán estar inscritas en el Registro a efecto de que la Comisión Ejecutiva realice una evaluación integral de su entorno familiar y social con el objeto de contar con los elementos suficientes para determinar las medidas de ayuda, asistencia, protección, reparación integral y, en su caso, la compensación.

<sup>34</sup> **Artículo 126.** Además de los deberes establecidos para todo servidor público, los funcionarios de organismos públicos de protección de derechos humanos, en el ámbito de su competencia, deberán:

- I. Recibir las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos;
- II. Recibir las denuncias por presuntos hechos delictivos y remitir las mismas al Ministerio Público;
- III. Investigar las presuntas violaciones a derechos humanos;

(...)  
 VIII. Recomendar las reparaciones a favor de las víctimas de violaciones a los derechos humanos con base en los estándares y elementos establecidos en la presente Ley.

<sup>35</sup> **Artículo 102.**

[...]

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

116. Se precisa que los organismos de protección de los derechos humanos podrán emitir recomendaciones que serán públicas y **no vinculatorias**. En la inteligencia de que toda recomendación debe ser respondida por el o los servidores públicos responsables, quienes **están obligados a fundar, motivar y hacer pública su negativa a aceptarla o cumplirla**, caso en el cual, a solicitud de tales organismos, podrán ser llamados por el órgano legislativo que corresponda a efecto de que comparezcan para exponer las razones de su negativa.
117. Cabe apuntar que el carácter no vinculatorio de las recomendaciones emitidas por los organismos de protección de los derechos humanos se explica al tener en cuenta que éstos se crearon como auxiliares de los órganos jurisdiccionales en materia de derechos humanos a fin de preservar la división de poderes y la independencia del poder judicial.
118. En efecto, en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma al artículo 102 de la Constitución Federal por virtud de la cual se adicionó el apartado B para elevar a los organismos protectores de los derechos humanos a rango constitucional, se precisó:

La comisión [nacional de derechos humanos] se estructuró a la manera de un Ombudsman, institución escandinava encaminada a la protección de estos derechos, *de ninguna manera sustitutiva de los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia, sino como organismo auxiliar en la defensa de los derechos fundamentales.*

[...]

En efecto, el éxito de esta figura, que actualmente es acogida en más de 40 países de todos los continentes y de las más diversas tradiciones jurídicas y culturales, radica en la protección que brinda a través de un procedimiento flexible y breve, en el que se investigan las quejas presentadas, procurando alcanzar una solución rápida y, de no obtenerse ésta, se emite una recomendación no obligatoria para las autoridades respectivas, pero que al darse a conocer públicamente, lleva consigo el apoyo de la opinión pública. Las conclusiones de la comisión son meras recomendaciones; es decir, no tienen fuerza coercitiva y no vinculan ni obligan a la autoridad a la cual se dirigen. Este principio es una de las características esenciales del Ombudsman, que lo mantiene al margen de la competencia de todo tribunal u órgano jurisdiccional.

[...]

La iniciativa excluye expresamente de la competencia de los organismos de derechos humanos, las materias electorales, laboral y de análisis jurisdiccional. El acotamiento de competencia del que derivan las excepciones mencionadas, obedece a las siguientes razones:

[...]

Por lo que hace a las cuestiones jurisdiccionales, la razón es que *debe respetarse estrictamente la independencia del Poder Judicial Federal como la mayor garantía de la vigencia de nuestro estado de derecho*. Las instituciones de derechos humanos, reiteramos, no pueden suplir o sustituir en modo alguno a los órganos encargados de la impartición de justicia en cualesquiera de sus respectivas jurisdicciones.

119. También importa señalar que, atendiendo al carácter no vinculatorio de las recomendaciones de los organismos de protección de los derechos humanos, el constituyente permanente advirtió la necesidad de implementar mecanismos que permitan fortalecer su eficacia y evitar que los servidores públicos que violenten derechos humanos evadan su responsabilidad.
120. Así se desprende del proceso legislativo que culminó con la reforma al citado numeral publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, cuyo principal objetivo fue sentar las bases para la organización de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la designación de su presidente.
121. En efecto, en la iniciativa presentada por el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional se propuso señalar que el servidor público que no aceptara una recomendación podrá ser llamado por la Cámara de Diputados para que justifique su negativa, mientras que, en la presentada por el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, se propuso facultar al titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para iniciar juicio político contra los referidos servidores públicos. Al respecto se sostuvo:

"En los países europeos el cumplimiento de las recomendaciones del ombudsman alcanza un rango del 90 al 100 por ciento, en tanto que en nuestro país formalmente llega sólo al 63 por ciento, lo que hace necesario que se considere el aspecto de la eficacia de las recomendaciones. Ciertamente *una de las características del ombudsman es el carácter no vinculatorio de sus recomendaciones y su autoridad puramente moral, por lo que, con pleno respeto a la preservación de tales elementos*, esta iniciativa proyecta avanzar en el ámbito de la eficacia de las recomendaciones, proponiendo que se faculte expresamente al titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para iniciar ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, juicio político en contra de los servidores públicos que se nieguen a aceptar las recomendaciones o que aceptándolas no las cumplan".

122. Si bien tales propuestas no prosperaron, sirven de referente para entender por qué en la disposición constitucional en comento, en su texto vigente a partir del doce de junio de dos mil, se impone a los servidores públicos el deber de fundar, motivar y hacer pública su negativa a aceptar o cumplir las recomendaciones que les son formuladas por los organismos de protección de los derechos humanos y se faculta a los órganos legislativos correspondientes para que, a solicitud de aquellos, llamen a comparecer a los servidores públicos a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.
123. Luego, si bien es verdad que para garantizar el eficaz ejercicio del derecho fundamental a la reparación integral y justa indemnización que se tutela en el último párrafo del artículo 109 constitucional, el legislador ordinario debe establecer los mecanismos que permitan reparar las consecuencias generadas por la actividad administrativa irregular del Estado y, en su caso, pagar una indemnización justa como medida resarcitoria por los daños ocasionados, lo cierto es que ello de modo alguno significa que deba imponer a las autoridades responsables el deber de aceptar y cumplir las recomendaciones que les sean formuladas por los organismos de protección de los derechos humanos, toda vez que por disposición constitucional expresa, tales recomendaciones no son vinculatorias.
124. En consecuencia, es dable sostener que el artículo 4 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla, en cuanto señala que sus disposiciones resultan aplicables, en lo conducente, para cumplir las recomendaciones emitidas por los organismos de protección de los derechos humanos que sean aceptadas por los ejecutores de gasto, **no vulnera el derecho a la reparación integral y justa indemnización** que se tutela en los artículos 1º, párrafo tercero y 109, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por ello, se reconoce la validez de dicho precepto.
125. Lo que cobra relevancia al tener en cuenta que, en el supuesto de que el ejecutor de gasto no acepte la recomendación que le haya sido formulada por un organismo de protección de los derechos humanos, el particular está en aptitud de solicitar el pago de la indemnización que corresponda ante la propia autoridad señalada como responsable, en términos de lo previsto en la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla, o bien, ante la Comisión Ejecutiva del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Víctimas, según corresponda; **de ahí que tampoco pueda estimarse que la norma impugnada vulnera el derecho de acceso a la justicia** que se tutela en el párrafo segundo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
126. Incluso destaca que, a pesar de la naturaleza no vinculatoria de las recomendaciones emitidas por los organismos de protección de los derechos humanos, la Ley General de Víctimas expresamente señala que las indemnizaciones que procedan por los daños ocasionados con motivo de violaciones a los derechos humanos se cubrirán en los términos y montos que se determinen en la resolución dictada por la autoridad jurisdiccional o por un organismo de protección de los derechos humanos.

#### VIII. DEFICIENCIAS LEGISLATIVAS.

127. **A) Inclusión del Poder Judicial del Estado de Puebla como sujeto obligado a las disposiciones de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla.**
128. **Preceptos impugnados.** Artículos 2 y 3, fracción III, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla, que son del siguiente tenor:

**ARTÍCULO 2.** Son sujetos obligados por las disposiciones contenidas en la presente Ley los siguientes:

I. El Poder Legislativo;

II. El Poder Ejecutivo, a través de la Administración Pública Estatal, Centralizada y las Entidades Paraestatales;

III. Los Organismos Constitucionalmente Autónomos;

IV. Los Municipios del Estado, a través de su Administración Centralizada y Paramunicipal, y

V. Cualquier otro Ejecutor de Gasto de carácter estatal o municipal.

En el caso de las fracciones I y III, del presente artículo, la obligación de indemnizar a que se refiere el artículo anterior se entenderá exclusivamente por las funciones y actos irregulares materialmente administrativos que realicen.

No se considerarán Actividades Administrativas Irregulares, las realizadas por Notarios Públicos.

**ARTÍCULO 3.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

[...]

III. Ejecutor de Gasto: A los Poderes Ejecutivo y Legislativo; los Municipios; los Organismos Constitucionalmente Autónomos; así como cualquier otro sobre el que el Estado o los Municipios tengan control de sus decisiones o acciones.

129. **Concepto de invalidez.** El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla sostiene que los numerales antes transcritos "son inconstitucionales", al no prever expresamente al poder judicial como sujeto obligado a reparar los daños ocasionados en los bienes y derechos de los particulares con motivo de su actividad irregular.

130. Lo que a su decir se corrobora al tener en cuenta que al resolver el amparo directo en revisión 3584/2017, este Tribunal Pleno determinó que el error judicial sí da lugar a reclamar el pago de una indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado.

131. El concepto de invalidez **es infundado**.

132. En principio es menester señalar que en el párrafo último del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se prevé la responsabilidad patrimonial del Estado en los siguientes términos:

"La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su **actividad administrativa irregular**, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes".

133. De la simple lectura del numeral transcrito se desprende que acota la responsabilidad patrimonial del Estado a la de carácter extracontractual que surge por los daños ocasionados en los bienes y derechos de los particulares *con motivo de su actividad administrativa irregular*, excluyendo en consecuencia los derivados de la actividad materialmente legislativa y judicial.

134. Lo que se corrobora al tener en cuenta que del proceso legislativo que culminó con la emisión del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de junio de dos mil dos, por virtud del cual se adicionó el párrafo segundo del artículo 113 de la Constitución Federal con el propósito de establecer **"la garantía de integridad patrimonial a favor de los particulares y el correspondiente deber del Estado de indemnizar por los daños causados"**, específicamente del dictamen formulado por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y del Distrito Federal [ahora Ciudad de México], se desprende que el constituyente permanente **estimó necesario excluir los actos materialmente legislativos y judiciales**, atendiendo a su naturaleza. Al respecto se precisó:

"VIII. Los miembros de estas Comisiones, después de haber hecho los análisis pertinentes y sopesado las consecuencias de las modificaciones legales y constitucionales que se plantean, buscando como primer objetivo el respeto de la justicia en nuestro Estado, consideran conveniente proponer que la responsabilidad patrimonial del Estado se aplique exclusivamente a los actos de la administración pública, por lo siguiente: (...)

No se niega que se puedan causar daños por actos legislativos, o incluso judiciales, esta es la razón de que en algunas legislaciones extranjeras se contemple la responsabilidad del Estado por "error judicial"; sin embargo, la naturaleza y caracteres de los actos legislativos y judiciales, nos lleva a proponer excluirlos, cuando menos por ahora, de la responsabilidad patrimonial. Tratándose de los actos legislativos, tanto leyes como decretos que producen efectos generales, si se hiciera proceder acción de responsabilidad por los daños que causaran, de aquí se podrían derivar graves inconvenientes, por un lado se estaría creando una acción paralela a la de la inconstitucionalidad de las leyes y decretos, pues para que una acción de responsabilidad proceda requiere de un presupuesto de antijuridicidad, al menos en su resultado; y por otro lado podrían sobrevenirse demandas de indemnización masivas, que difícilmente serían soportables con el presupuesto real (...).

En el caso de los actos judiciales, existe el riesgo de estar creando una instancia más de revisión, pues el objeto de la acción tendría que ser el fondo de la sentencia que cause un daño, toda vez que, si la sentencia es conforme a derecho, no se puede considerar que su dictado, ni su ejecución, sean antijurídicas ni dañinas".

135. Por tales razones, se estimó conveniente **"esperar el desarrollo de la doctrina y de la experiencia jurídica, tanto nacional como extranjera, antes de ampliar el régimen de responsabilidad a los actos legislativos y judiciales"**, precisando que **"sí quedarían incluidos los daños causados por los actos administrativos que realizan los órganos legislativo y judicial, ya que el criterio de separación seguido es en razón de su naturaleza y de sus efectos, no así del órgano que lo expide"**.
136. De acuerdo con lo anterior, se adicionó un párrafo segundo al artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer que la responsabilidad extracontractual del Estado derivada de su actividad administrativa irregular es objetiva y directa, en los siguientes términos:

"La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes".
137. Con motivo de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, la disposición en comento se trasladó, en los mismos términos, al párrafo último del artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal como se advierte de su texto transcrito al inicio del presente apartado.
138. Luego, resulta claro que con el propósito de garantizar la integridad patrimonial de los particulares, el constituyente permanente estimó necesario elevar a rango constitucional la responsabilidad patrimonial del Estado de carácter extracontractual, aunque limitada a la generada por los daños que, *con motivo de su actividad administrativa irregular*, se causan en los bienes y derechos de los particulares, puesto que, sin desconocer que los actos materialmente judiciales también pueden producir un daño, se estimó conveniente "esperar" para incluirlos en el citado régimen de responsabilidad.
139. En esa tesitura, debe tenerse presente que a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos que tuvo verificativo en el mes de junio de dos mil once, esto es, nueve años después, los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que es parte el Estado Mexicano integran el parámetro de regularidad constitucional conforme al cual debe analizarse la constitucionalidad de una norma general, según se desprende del artículo 1° que en su párrafo primero señala:

**"Art. 1o.-** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece".
140. Luego, si bien es cierto que el artículo 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé el derecho de toda persona **"a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial"**; también es cierto que, el constituyente permanente estimó conveniente excluir los actos materialmente jurisdiccionales del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado.
141. En ese sentido, este Alto Tribunal considera que no es aplicable para resolver el planteamiento jurídico planteado por la accionante, lo resuelto en el amparo directo en revisión 3584/2017. En efecto, en dicha sentencia se sostuvo lo siguiente:
142. Se estableció que **"si bien el artículo 109 constitucional, sólo alude a la responsabilidad estatal proveniente de un acto administrativo irregular, lo cierto es que aunque no fue intención del Poder Reformador de la Constitución, reconocer en ese artículo la responsabilidad que pudiera derivarse para el Estado, proveniente de un acto jurisdiccional, derivado de un error judicial, lo cierto es que no negó la posibilidad de que ello pudiera regularse con posterioridad; por tanto, no puede considerarse que haya una restricción expresa a ese respecto"**.

143. En consecuencia, se concluyó que **"si la reforma al artículo 1° constitucional, incorporó a la Constitución los derechos humanos previstos en los tratados internacionales suscritos por México, entre ellos los que se derivan de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no queda sino concluir que el contenido del artículo 10 de la citada Convención, se incorporó al catálogo constitucional de derechos; y que por tanto, el derecho que en él se contiene debe ser reconocido por el Estado Mexicano, en tanto que como ya se mencionó, en el artículo 109 Constitucional no existe una restricción expresa a ese respecto, ni tampoco se deriva una restricción en ese sentido de algún otro precepto constitucional"**.
144. Sin embargo, como ya se señaló, la problemática analizada en el precedente citado no tiene relación con la aquí planteada. En ese asunto se determinó que la responsabilidad objetiva y directa de los entes públicos que integran el Estado, a que se refiere el artículo 109 de la Constitución Federal y respecto del Poder Judicial, corresponden a los daños causados por los actos de administración que dicho Poder realice, pero no por su actuación jurisdiccional.
145. Además, lo que se determinó en el precedente citado fue la vinculación que podría tener el Código Nacional de Procedimientos Penales en relación con otras disposiciones, como lo son las que rigen el reconocimiento de inocencia y de las que se puede prever disposiciones que tienen que ver con indemnizaciones que se otorgan en el ámbito penal y, por ende, se refiere a la actividad administrativa irregular, pero no respecto del error judicial.
146. Por tanto, el error judicial no está comprendido dentro del formato específico de responsabilidad patrimonial del Estado, tal y como se establece en el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; esto es, la jurisdicción puede ser sancionada por una actividad administrativa irregular cuando es precisamente administrativa, pero no en el dictado de las sentencias.
147. Por ello, las conclusiones sostenidas en el precedente citado en forma alguna implican que se pueda reclamar una responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial.
148. Así, este Alto Tribunal considera que **"no existe la omisión alegada"** por la parte actora, toda vez que, si bien es cierto que resulta deficiente la legislación, lo cierto es que la Constitución Federal es absolutamente clara al prever que la actividad administrativa irregular por parte de la autoridad judicial ya está prevista, pero no así, respecto del error en las determinaciones judiciales y por ello, es insuficiente para declarar fundado el concepto de invalidez planteado.
149. **B) Exclusión de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla y sus servidores públicos como sujetos obligados a las disposiciones de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla.**
150. **Precepto impugnado.** Artículo 2, fracción III, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla, que a la letra se lee:
- ARTÍCULO 2.** Son sujetos obligados por las disposiciones contenidas en la presente Ley los siguientes:
- [...]
- III. Los Organismos Constitucionalmente Autónomos.
151. **Concepto de invalidez.** El Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla aduce que la norma legal transcrita "es inconstitucional", toda vez que al señalar a los organismos constitucionales autónomos como sujetos obligados por las disposiciones de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla, el legislador omitió excluir a ese organismo de protección de los derechos humanos a fin de asegurar su autonomía e independencia, máxime que sus recomendaciones carecen de fuerza vinculante y no constituyen propiamente un acto administrativo.
152. El concepto de invalidez **es infundado**.
153. En el apartado precedente quedó establecido que el deber de indemnizar del Estado por los daños ocasionados con su actuación en los bienes y derechos de las personas *comprende todo acto de naturaleza administrativa*, incluso los que se realizan por los órganos legislativo y judicial, habida cuenta de que el criterio que tomó en cuenta el constituyente permanente para delimitar la responsabilidad patrimonial del Estado, *atiende a la naturaleza de los actos y sus efectos, no al órgano que los emite*.

154. Por tanto, es claro que los organismos de protección de los derechos humanos también están sujetos al régimen de responsabilidad patrimonial del Estado, máxime que su deber de indemnizar comprende *cualquier acto de naturaleza administrativa* que genere a los particulares un daño que no tengan el deber de soportar, con independencia de sus efectos vinculatorios.
155. Estimar lo contrario implicaría excluir del régimen de responsabilidad patrimonial del Estado todo acto que no tenga fuerza vinculatoria, aun cuando produzca un daño que el particular no tiene el deber de soportar, tal como acontece, por ejemplo, con los procedimientos quirúrgicos que derivan en una afectación a la salud física o mental de las personas por negligencia del personal médico de las instituciones públicas, lo cual es incompatible con la naturaleza del derecho a la reparación integral y justa indemnización.

#### IX. DECISIÓN.

156. De acuerdo con las consideraciones de los apartados precedentes, es dable concluir que los artículos 2 y 3, fracción III, y 4 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla, no vulneran el derecho a la reparación integral y justa indemnización que se tutela en los artículos 109, párrafo último, de la Constitución Federal y 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al no prever como sujeto obligado y, en consecuencia, como ejecutor de gasto, al Poder Judicial del Estado de Puebla.
157. Asimismo, el artículo 16 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla, vulnera los derechos de igualdad, reparación integral y justa indemnización que se tutelan en los artículos 1° y 109, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que al establecer que la indemnización por daños personales y los gastos médicos se calcularán conforme a lo previsto en la Ley Federal del Trabajo para los riesgos de trabajo, implícitamente excluye a determinados grupos de personas en razón de su edad y de su condición laboral y de salud [fracción I].
158. Además, al prever un límite para la cuantificación de la indemnización por daño moral [fracción II, párrafo segundo] y por muerte e incapacidad total permanente [fracción III], impide que el Estado responda a su deber de indemnizar de acuerdo a la dimensión del daño causado en los bienes y derechos de las personas con motivo de su actuar irregular y a las particularidades de cada caso.

#### X. EFECTOS.

159. En términos de lo previsto en los artículos 41, fracción IV, y 42, párrafos primero y tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>36</sup>, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; así como, por extensión, invalidar todas aquellas normas cuya validez dependa de la norma invalidada<sup>37</sup>.
160. Atendiendo a lo determinado en el considerando VI de esta ejecutoria, se impone declarar la invalidez del artículo 16, fracciones I, inciso a), en la parte que dice "conforme a lo dispuesto en relación a riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo y, por lo que hace al inciso b), solo se elimina la parte que prevé "de conformidad con lo que la propia Ley Federal del Trabajo disponga para riesgos de trabajo"; II, segundo párrafo y III, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla.

<sup>36</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: [...]

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

**Artículo 42.** Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente. [...].

<sup>37</sup> Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 84/2007 de este Tribunal Pleno de rubro: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS**" Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, página 777. Novena Época.

161. Por último, la declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

**SEGUNDO.** Se reconoce la validez de los artículos 2, 3, fracción III, y 4 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de septiembre de dos mil veintitrés.

**TERCERO.** Se declara la invalidez del artículo 16, fracciones I, inciso a), en su porción normativa "conforme a lo dispuesto en relación a riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo", y b), en su porción normativa "de conformidad con lo que la propia Ley Federal del Trabajo disponga para riesgos de trabajo", II, segundo párrafo y III, de la referida Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso de dicho Estado.

**CUARTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, 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 resolutiveo primero:**

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y a la delimitación de la litis.

**En relación con el punto resolutiveo segundo:**

Se aprobó por mayoría de cinco votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VIII, relativo a las deficiencias legislativas, en su inciso A), denominado "Inclusión del Poder Judicial del Estado de Puebla como sujeto obligado a las disposiciones de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla", consistente en reconocer la validez de los artículos 2 y 3, fracción III, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla. Las señoras Ministras y el señor Ministro González Alcántara Carrancá, Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández indicó que únicamente resulta fundada la deficiente regulación por no preverse como sujeto obligado al Poder Judicial por cuanto, a su actividad administrativa irregular, y anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf separándose del párrafo 154 (ahora en el engrose párrafo 155) y con consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández con razones adicionales, respecto del apartado VIII, relativo a las deficiencias legislativas, en su inciso B), denominado "Exclusión de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla y sus servidores públicos como sujetos obligados a las disposiciones de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla", consistente en reconocer la validez del artículo 2, fracción III, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf separándose del párrafo 154 (ahora 155 en el engrose) y con consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por razones diferentes y adicionales, respecto del apartado VII, relativo al cumplimiento de recomendaciones de los organismos de protección de los derechos humanos, consistente en reconocer la validez del artículo 4 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose parcialmente de las consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf separándose de algunas consideraciones y con adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a las indemnizaciones, en su inciso A), denominado "Indemnización por daño moral, por muerte y por incapacidad total permanente", consistente en declarar la invalidez del artículo 16, fracciones II, segundo párrafo, y III, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández en el apartado VI, relativo a las indemnizaciones, en su inciso B), denominado "Indemnización por daños personales", consistente en declarar la invalidez del artículo 16, fracción I, incisos a), en su porción normativa "conforme a lo dispuesto en relación a riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo", y b), en su porción normativa "de conformidad con lo que la propia Ley Federal del Trabajo disponga para riesgos de trabajo", de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó por la invalidez total de dicha fracción I, por lo que sumó su voto por la invalidez parcial y anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IX, relativo a la decisión.

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con invalidez adicional a diversos preceptos por extensión, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado X, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla.

**En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y la señora Ministra Lenia Batres Guadarrama no asistieron a la sesión de dieciocho de febrero de dos mil veinticinco, el primero por desempeñar una comisión oficial y la segunda previo aviso a la Presidencia.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Alberto Pérez Dayán**.- 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 treinta y seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 206/2023 y su acumulada 208/2023, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del dieciocho de febrero de dos mil veinticinco. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de agosto de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

**VOTOS ACLARATORIO, CONCURRENTES Y PARTICULARES QUE FORMULA LA MINISTRA PRESIDENTA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 206/2023 Y SU ACUMULADA 208/2023, RESUELTAS POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE DIECIOCHO DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTICINCO.**

En esas acciones de inconstitucionalidad se tuvieron por impugnados los artículos 2, 3, fracción III, 4 y 16, fracciones I y II, párrafo segundo y III, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla, expedida mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el diecinueve de septiembre de dos mil veintitrés.

**Razones de los votos aclaratorio y concurrente:**

1. En relación con el apartado VI de estudio de fondo, relativo al tema de indemnizaciones, en su inciso b), denominado "indemnización por daños personales", compartí la invalidez del artículo 16, fracción I, inciso a), en su porción normativa "*conforme a lo dispuesto en relación a riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo*" y, por lo que hace al inciso b), en su porción normativa "*de conformidad con lo que la propia Ley Federal del Trabajo disponga para riesgos de trabajo*", separándome de las consideraciones; además, con la aclaración de que, aunque sumé mi voto a la invalidez parcial, en mi opinión, resulta inválida toda la fracción (en sus dos incisos). Sustento mi postura, en lo siguiente:

- A. La interpretación más razonable del artículo 16, fracción I, inciso a), en cuanto remite a la legislación laboral bajo la fórmula "*conforme a lo dispuesto en relación a riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo*", implica entender que se aplicará dicha ley, en lo conducente, esto es, en cuanto a los elementos necesarios *para cuantificar* la indemnización que corresponderá a la víctima de la actividad administrativa irregular, pero no para condicionar la procedencia de la indemnización a que la persona tenga un trabajo personal subordinado y perciba un salario, ni a que la persona sea declarada con incapacidad para trabajar, temporal o permanente, parcial o total, bajo el sistema de dicha ley laboral por las autoridades médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social o algún otro instituto de seguridad social competente; no me parece apropiado hacer una lectura de la norma en este último sentido, pues la procedencia de la indemnización claramente se deberá determinar conforme a las reglas del sistema de la propia Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado, es decir, que exista un daño físico o mental determinado por peritos (médicos) y que sea consecuencia de actividad administrativa irregular, y a la Ley Federal del Trabajo se acudirá para ubicar el tipo de lesión orgánica, perturbación funcional o enfermedad, en su caso, que constituya el daño causado, así como para aplicar los porcentajes con los que está valuada la respectiva afectación orgánica en las tablas previstas en dicha ley utilizables para fijar el grado de incapacidad, y la fórmula de cuantificación respectiva.
- B. Pese a lo anterior, estimo que la fracción I, inciso a), genera inseguridad jurídica porque se refiere a los casos en que el daño sea "personal", y ello tendría que entenderse referido al daño en la integridad física o mental de la víctima, pero a su vez, la misma norma, en su diversa fracción III, separa los supuestos en que el daño cause *incapacidad total permanente o la muerte* para que la cuantificación se haga conforme a la fórmula que establece el artículo 1988 del Código Civil, y ambos supuestos son daños personales, de manera que, no se delimita claramente el ámbito de aplicación de la norma.
- C. Así, suponiendo que por exclusión, la regla de la fracción I, inciso a), sólo se entienda referida a los daños físicos o mentales que no se determinen como incapacidad total permanente, esto es, cuando el daño sólo encuadre en una incapacidad temporal o una incapacidad permanente parcial, esto conlleva que la indemnización se tenga que cuantificar a partir de los dictámenes médicos que se realicen a la víctima y que determinen esos grados de incapacidad, pero en relación con una determinada actividad económica, sin embargo, tratándose de víctimas que no realicen alguna (incluyendo menores de edad), no habrá elementos objetivos para establecerla, además que, tanto para víctimas que sí realicen una actividad económica como para las que no lo hagan, si se aplica la lógica de la Ley Federal del Trabajo para riesgos de trabajo, es muy factible que las autoridades administrativas o jurisdiccionales que resuelvan casos de responsabilidad patrimonial del Estado, se nieguen a indemnizar daños físicos o mentales que no causen incapacidad para trabajar o para desempeñar la actividad económica respectiva, y esto, no sería admisible en dicho sistema, pues no habría una justa indemnización, de ahí que el mecanismo elegido por el legislador, en muchos casos, no será compatible con el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado.
- D. La norma tiene una importante laguna normativa respecto a las víctimas que no tengan un trabajo personal subordinado y no perciban un salario, en cuanto a aquello que será la base para fijar la indemnización cuando el daño cause incapacidad temporal o permanente parcial, pues al disponer como aplicables las reglas de la Ley Federal del Trabajo para indemnizar riesgos de trabajo, la base sería *el salario que perciban*, y en tal caso *no hay salario*; la fracción I no previó regla para este supuesto; y suponiendo que se admitiera que para aquellas víctimas que no tienen un trabajo remunerado se debiera

tomar como base *el salario mínimo* diario en la zona en que resida el trabajador, pues en esa ley federal laboral (artículo 485) se establece la regla de que “*La cantidad que se tome como base para el pago de las indemnizaciones no podrá ser inferior al salario mínimo*”, esto evidentemente resultaría injusto para las víctimas, cuyo daño siempre será valuado con una base mínima, no habría una justa indemnización.

- E. Además de las razones anteriores, respecto de la fracción I, inciso a), advierto que también el sistema de la Ley Federal del Trabajo establece topes máximos a las indemnizaciones que procedan por riesgos de trabajo, conforme a la regla dispuesta en su artículo 486, y esto, para efectos del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, ya no permitiría la justa indemnización, por lo que, estimo que respecto de esta norma operan las mismas razones que se sostienen en la resolución aprobada respecto de las fracciones II, párrafo segundo y III, del mismo artículo 16, las cuales compartí para sostener la invalidez de estos últimos en el apartado VI, inciso A) del estudio.
- F. Por cuanto hace a la fracción I, inciso b), también remite a la Ley Federal del Trabajo, en su regulación para riesgos de trabajo, para regular *el pago de los gastos médicos* que deriven de daños personales. Sin embargo, la ley laboral en realidad no dispone reglas al respecto más allá de reconocer el derecho del trabajador a recibir servicios de esa índole. Y esto es importante, porque en la ley laboral, evidentemente, en su lógica, se espera que los brinde *el respectivo instituto de seguridad social en que esté inscrito el trabajador*, generalmente el IMSS. Sin embargo, para efectos del sistema de responsabilidad patrimonial del Estado, prevalece la inseguridad jurídica sobre cómo debe procederse para la aprobación de servicios médicos o del reembolso de los gastos que se causen por ellos, pues la ley no contiene más regulación en ese sentido.
- G. No comparto que el artículo 16, fracción I, incisos a) y b), sólo sea inválido en las porciones normativas que hacen remisión a la Ley Federal del Trabajo. En mi opinión, el precepto es inválido en su totalidad, porque su propósito claramente es fijar elementos objetivos para que las autoridades aplicadoras (administrativas y jurisdiccionales) en los procedimientos respectivos, puedan cuantificar con base en ellos las indemnizaciones que correspondan; y las porciones normativas que el Tribunal Pleno estimó que debían prevalecer como válidas, por sí mismas, ya no son útiles para alcanzar ese objetivo (fijar montos), pues sólo quedan referidas al diagnóstico médico del daño y a que se cubran gastos médicos, es decir, ya no tienen parámetros para la cuantificación de la indemnización.

2. Respecto del apartado VII del estudio de fondo, concerniente al cumplimiento de recomendaciones de los organismos de protección de los derechos humanos, compartí el sentido del fallo en cuanto al reconocimiento de validez del artículo 4 de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla; el sentido de mi voto se basa en lo siguiente:

- A. Estimo que ese precepto en tanto alude a “*recomendaciones*” de los “Organismos de Derechos Humanos” competentes, se refiere a las recomendaciones que emitan la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla en las que, luego de la investigación correspondiente, se haya determinado la existencia de violaciones a derechos humanos por parte de alguna autoridad o servidor público del Estado de Puebla y se haya fijado una indemnización económica para resarcir el daño causado en favor de la víctima, pues en el marco jurídico interno, serían éstos los organismos facultados para emitir esa clase de decisiones, aun cuando en el contexto de su intervención, sus recomendaciones no sean vinculantes para la autoridad o servidor público que se haya estimado responsable. En todo caso, si conforme a algún instrumento internacional existiere algún otro organismo de ese tipo con iguales o similares facultades, que pudiese vincular a las autoridades de esa entidad federativa a pagar indemnizaciones por violaciones a derechos humanos, tendría que examinarse casuísticamente la aplicabilidad de la norma examinada, sobre lo cual en este momento no prejuzgo, para efectos del análisis de constitucionalidad.
- B. Tengo en cuenta que el artículo cuestionado es de naturaleza únicamente *instrumental*, sólo pretende que las disposiciones de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla conducentes sirvan para regular procedimentalmente cómo se hará el pago de la indemnización, ya sobre la base de su obligatoriedad, decidida por el organismo respectivo, de manera que este precepto no regula cuestiones sustantivas sobre la existencia del daño, la determinación de la responsabilidad patrimonial del Estado de Puebla por actividad administrativa irregular y la reparación respectiva, por tanto, no puede ser inconstitucional a la luz del derecho a la reparación integral y concretamente a la justa indemnización, asimismo, la porción normativa “*que en su caso sean aceptadas por los Ejecutores de Gasto*” parte de la base de que en el sistema jurídico interno que rige a esos organismos, sus recomendaciones no son vinculantes y ameritan ser aceptadas para obligar a las autoridades a su cumplimiento, pero la norma que nos ocupa no es la que regula esto último, sino que sólo recoge tal previsión en congruencia con el artículo 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución General, el numeral 6, fracción III, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y el diverso 13, fracción IV, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla, que rige las recomendaciones de los organismos referidos y sus alcances, normas estas últimas, que no son materia de análisis en este asunto.

C. La norma impugnada, por el hecho de disponer que se aplicaran las disposiciones conducentes de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado para el pago de la indemnización ya determinada en una recomendación de un organismo de derechos humanos "*que en su caso sean aceptadas por los Ejecutores de Gasto*", no incide en los derechos fundamentales referidos, pues tratándose de indemnizaciones que se hubieren establecido por este tipo de organismos en recomendaciones no aceptadas por la autoridad o servidor público, esta disposición no agota la propia vía de reparación de daños provenientes de actividad administrativa irregular de servidores públicos del Estado de Puebla, conforme a la misma ley, ni excluye alguna otra vía que pudiere resultar viable, particularmente, la diversa prevista en la Ley General de Víctimas y en la Ley de Víctimas del Estado de Puebla, para los casos en que el hecho victimizante constituya un delito o una violación de derechos humanos, y haya causado daños reparables conforme al sistema de dichas leyes, distintos a la responsabilidad patrimonial del Estado.

3. Respecto del apartado VIII del estudio de fondo, titulado "Deficiencias Legislativas" en su inciso b), estuve de acuerdo en declarar infundado el concepto de invalidez con el que se controvertió el artículo 2, fracción III, imputándole una deficiente regulación por no excluir expresamente a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla como sujeto obligado por esa legislación. Mi postura se basó en lo siguiente:

- A. Coincido con la resolución aprobada en cuanto sostuvo que todo ente público, incluida la Comisión accionante, puede emitir *actividad administrativa irregular* susceptible de causar daño y es correcto que se le considere sujeto de la ley, al margen de si sus opiniones, recomendaciones y resoluciones son vinculantes o no para los demás sujetos obligados.
- B. Sumado a ello, estimo que en rigor no existe la deficiente regulación que se argumenta, pues la ley local impugnada sí excluye de la responsabilidad patrimonial del Estado los actos de dicha Comisión que sean de carácter sustantivo, por ejemplo, sus opiniones, recomendaciones y demás actos de esa índole. La Constitución General, tratándose de la responsabilidad patrimonial del Estado *por actividad administrativa irregular*, no contiene excepción alguna a favor de algún ente público en particular, sino que su regla está basada en la naturaleza de la actividad que cause daños, no en el carácter del ente público. La fórmula empleada por el legislador local, si bien tiene una redacción distinta a la que se utilizó en la legislación federal, en rigor, es equivalente, porque sí deja fuera la posibilidad de que la Comisión de Derechos Humanos local pueda ser sujeto de responsabilidad patrimonial del Estado por las *opiniones, recomendaciones o actos* que emita en relación con sus funciones sustantivas (las de su competencia), en tanto sólo deja una posibilidad residual para dicha responsabilidad, acotada exclusivamente a aquella que constituyan *actos materialmente administrativos irregulares*.

#### Razones del voto particular:

En el apartado VIII del estudio de fondo, denominado "Deficiencias Legislativas", en su inciso a), voté en contra de reconocer la validez de los artículos 2 y 3, fracción III, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla, porque en mi opinión sí adolecen de una deficiente regulación, por no incluir expresa y claramente como sujeto obligado al Poder Judicial del Estado de Puebla, a quien desde luego sí es aplicable dicha legislación respecto a los daños que cause por su actividad administrativa irregular, ya que no habría base para excluirlo de los alcances del artículo 109, párrafo último, constitucional. En el entendido que, a mi juicio, la definición de Ejecutor de Gasto que establece el precepto 3, fracción III, impugnado, no conduce a estimar que allí queda comprendido dicho Poder Judicial, primero, porque esta norma enuncia expresamente a los otros dos Poderes locales (Ejecutivo y Legislativo) y no al Judicial, además, al referirse a "*cualquier otro sobre el que el Estado o los Municipios tengan control de sus decisiones o acciones*", excluye alguna interpretación que permita incluirlo, si se parte de la base de que se trata de uno de los tres poderes tradicionales del Estado, respecto de los que impera el principio de división de poderes.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- 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 cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de los votos aclaratorio, concurrente y particular formulados por la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la sentencia del dieciocho de febrero de dos mil veinticinco, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 206/2023 y su acumulada 208/2023, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de agosto dos mil veinticinco.- Rúbrica.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 206/2023 Y SU ACUMULADA 208/2023.**

En la sesión celebrada el dieciocho de febrero de dos mil veinticinco, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las presentes acciones de inconstitucionalidad promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla en contra de diversos artículos de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla.

Entre otros aspectos, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla impugnó la constitucionalidad de los artículos 2 y 3, fracción III, de la mencionada legislación<sup>1</sup>, al considerar que el Congreso local incurrió en una omisión legislativa relativa por no contemplar expresamente al Poder Judicial como sujeto obligado a reparar los daños ocasionados en los bienes y derechos de los particulares con motivo de su actividad irregular.

A consideración de la Comisión estatal, el Congreso local debió tomar en cuenta que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, en el amparo directo en revisión 3584/2017<sup>2</sup>, que el error judicial da lugar a reclamar el pago de una indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado, en términos de lo dispuesto en los artículos 109, párrafo último, de la Constitución Política del país<sup>3</sup> y 10 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>4</sup>.

Aunque el proyecto original proponía declarar fundados los conceptos de invalidez y, con base en ello, condenar al Congreso del Estado de Puebla para enmendar las deficiencias legislativas advertidas, la mayoría del Pleno no compartió la propuesta<sup>5</sup>, lo cual motivó a que el Ministro ponente sometiera a nuestra consideración un proyecto modificado en el sentido de que no existía un mandato constitucional ni convencional que conminara a la legislatura estatal a incorporar al Poder Judicial local como sujeto obligado a las disposiciones de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla.

Esta perspectiva mayoritaria fue la que se reflejó en la ejecutoria, misma que, respetuosamente, no compartí, pues a mi parecer sí existe una omisión legislativa que debe reparar el Congreso del Estado de Puebla con la incorporación expresa del Poder Judicial de esa entidad federativa como sujeto obligado a reparar los daños ocasionados con motivo de su actividad irregular tanto administrativa como jurisdiccional (error judicial).

**Consideraciones previas.**

De acuerdo con la doctrina establecida por este Alto Tribunal, en el ámbito jurídico, para que se configure una omisión es necesario que exista el deber de realizar una conducta y que se haya incumplido con dicha obligación. En ese sentido, pueden identificarse al menos tres tipos de omisiones en función del ámbito de competencia de las autoridades a quienes se atribuye el incumplimiento de un deber: administrativas, judiciales y legislativas.

<sup>1</sup> **Artículo 2.** Son sujetos obligados por las disposiciones contenidas en la presente Ley los siguientes:

I. El Poder Legislativo;

II. El Poder Ejecutivo, a través de la Administración Pública Estatal, Centralizada y las Entidades Paraestatales;

III. Los Organismos Constitucionalmente Autónomos;

IV. Los Municipios del Estado, a través de su Administración Centralizada y Paramunicipal, y

V. Cualquier otro Ejecutor de Gasto de carácter estatal o municipal.

En el caso de las fracciones I y III, del presente artículo, la obligación de indemnizar a que se refiere el artículo anterior se entenderá exclusivamente por las funciones y actos irregulares materialmente administrativos que realicen.

No se considerarán Actividades Administrativas Irregulares, las realizadas por Notarios Públicos.

**Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: [...]

III. Ejecutor de Gasto: A los Poderes Ejecutivo y Legislativo; los Municipios; los Organismos Constitucionalmente Autónomos; así como cualquier otro sobre el que el Estado o los Municipios tengan control de sus decisiones o acciones; [...]

<sup>2</sup> Resuelto en sesión de veintidós de junio de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de la Ministra Esquivel Mossa y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La Ministra Piña Hernández y el Ministro González Alcántara Carrancá votaron en contra.

<sup>3</sup> **Artículo 109.** [...]

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

<sup>4</sup> **Artículo 10. Derecho a Indemnización.**

Toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial.

<sup>5</sup> De las Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Laynez Potisek y Pérez Dayán. La suscrita Ministra Ríos Farjat y la Ministra Piña Hernández, así como el Ministro González Alcántara Carrancá votamos en contra. La Ministra Batres Guadarrama y el Ministro Pardo Rebolledo estuvieron ausentes.

A través de la mencionada doctrina se ha especificado que únicamente podrá existir una omisión legislativa cuando se cuente con un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente.

En ese entendido, debe tenerse presente que existen dos diferentes tipos de omisiones legislativas: (a) absolutas y (b) relativas. Las omisiones legislativas absolutas se presentan cuando el órgano legislativo no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido. Las relativas se dan cuando el órgano legislativo ha ejercido su competencia, pero no lo ha hecho de manera completa e integral, sino únicamente de forma parcial, lo que impide el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.

En suma, en la actualidad el criterio aceptado por este Alto Tribunal establece que, cuando la Constitución Política del país establece un deber preciso de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de dicha facultad se convierte en una competencia de ejercicio obligatorio.

También es necesario recordar que a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de dos mil once, el párrafo primero del artículo 1° constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son tanto la Constitución, como los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Sobre esa base, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las normas de derechos humanos, sin importar su fuente, no tienen una relación jerárquica entre sí. En cambio, los derechos humanos en su conjunto constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional. Este parámetro incluye tanto los derechos reconocidos en la Constitución como aquellos previstos en los tratados internacionales. Dicho conjunto de derechos humanos establece el estándar para determinar la validez de las normas jurídicas en el país, asegurando su conformidad con el marco constitucional.

Con base en ese entendimiento, al resolver el amparo en revisión 543/2022<sup>6</sup>, la Primera Sala concluyó que una autoridad incurre en violación a un derecho humano por omisión si deja de observar las obligaciones que le impone una disposición convencional. Lo anterior, dado que el propio artículo 1° de la Constitución Política del país impone una obligación general activa de respetar y garantizar los derechos humanos, con independencia de su ámbito de competencia, y con independencia también de su fuente.

#### **Voto particular.**

Como mencioné al inicio de este voto, el Tribunal Pleno, por mayoría de cinco votos, desestimó los conceptos de invalidez en los que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla cuestionó la constitucionalidad de los artículos 2 y 3, fracción III, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla, al considerar que el Congreso local incurrió en una omisión legislativa relativa por no contemplar expresamente al Poder Judicial como sujeto obligado a reparar los daños ocasionados en los bienes y derechos de los particulares con motivo de su actividad irregular.

Se llegó a esta conclusión al considerar que en el amparo directo en revisión 3584/2017 no se determinó por parte del Tribunal Pleno la posibilidad de demandar la reparación del daño por error judicial a través de la vía de responsabilidad patrimonial, ni existía un mandato constitucional o convencional que conminara al Congreso local a incorporar al Poder Judicial de esa entidad federativa como sujeto obligado a reparar los daños ocasionados con motivo de su actividad irregular administrativa.

Respetuosamente, no comparto la decisión mayoritaria, porque a mi parecer sí existe un mandato constitucional y convencional que impone al Congreso del Estado de Puebla la obligación de incluir al Poder Judicial de esa entidad federativa como sujeto obligado a reparar los daños ocasionados con motivo de su actividad irregular tanto administrativa como jurisdiccional (error judicial).

Desde mi concepción, tal obligación se desprende de una interpretación sistemática de los artículos 109, párrafo último, de la Constitución Política del país<sup>7</sup> y 10 de la Convención Americana sobre Derechos humanos<sup>8</sup>, pues en ellos se reconoce el derecho con el que cuentan las personas para acceder a una

<sup>6</sup> Resuelto en sesión de primero de marzo de dos mil veintitres por unanimidad de cinco votos de la suscrita Ministra Ríos Farjat y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, González Alcántara Carrancá (Ponente), Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Pardo Rebolledo.

<sup>7</sup> **Artículo 109.** [...] La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

<sup>8</sup> **Artículo 10. Derecho a Indemnización.** Toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial.

indemnización para reparar los daños ocasionados por el Estado, con motivo de su actividad administrativa irregular y por error judicial en el caso del Poder Judicial, y se impone la obligación de establecer las bases, límites y procedimientos en las leyes que correspondan.

El artículo 10 de la Convención dispone que toda persona tiene derecho a ser indemnizada “conforme a la ley” en caso de “haber sido condenada en sentencia firme por error judicial”.

Para arribar a esta conclusión se requiere una metodología “conforme a la ley”, a mi parecer no basta la posibilidad de indemnización y que exista una sentencia condenatoria (eso solo es “el primer requisito”), sino que se requiere una decisión que claramente establezca que se ha dictado tal sentencia a partir de un error judicial sancionable de acuerdo con parámetros objetivos previamente dilucidados. Es decir, el error judicial requiere ser tipificado.

A la luz de lo anterior, considero que el Congreso del Estado de Puebla emitió una legislación deficiente en materia de responsabilidad patrimonial, es decir, incurrió en una omisión legislativa relativa, pues dejó de contemplar al Poder Judicial de esa entidad federativa como sujeto obligado a reparar los daños ocasionados con motivo de su actividad irregular tanto administrativa como jurisdiccional a través de esa vía. Esto, porque aun cuando el Poder Judicial constituye uno de los tres poderes que conforman el Estado, solamente reconoció con ese carácter y como ejecutores de gasto a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, además de que especificó que no procede una indemnización cuando el daño provenga de un acto materialmente jurisdiccional<sup>9</sup>.

No desconozco que la legislatura poblana reconoció la procedencia de una indemnización por error judicial en la Ley de Víctimas del Estado de Puebla<sup>10</sup>. Sin embargo, me parece que ese reconocimiento es insuficiente para cumplir con el mandato constitucional y convencional señalado con anterioridad, pues para tal fin se requiere establecer una metodología y un procedimiento específico que establezca, de inicio, cuándo se está frente a un error judicial, qué se entiende por sentencia firme y a qué autoridades es a quienes se debe señalar como demandadas.

Por lo anterior, a mi parecer, los conceptos de invalidez de la Comisión accionante debieron declararse fundados, pues la forma en que la legislatura del Estado de Puebla reguló la procedencia de las indemnizaciones derivadas de la responsabilidad patrimonial del Estado es insuficiente para cumplir con las obligaciones constitucionales y convencionales que lo vinculan a incluir al Poder Judicial local como sujeto obligado a reparar los daños que ocasione con motivo de su actividad irregular tanto administrativa como jurisdiccional.

Ministra **Ana Margarita Ríos Farjat**.- 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 cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en relación con la sentencia del dieciocho de febrero de dos mil veinticinco, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 206/2023 y su acumulada 208/2023, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de agosto dos mil veinticinco.- Rúbrica.

<sup>9</sup> **Artículo 6.** Para los efectos de esta Ley se exceptúa de la obligación de indemnizar cuando el daño se produzca en los siguientes supuestos:

I. Por actos materialmente jurisdiccionales y legislativos; [...]

<sup>10</sup> **Artículo 62.** La compensación se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia de la comisión de delitos que ameriten prisión preventiva oficiosa o en aquellos casos en que la víctima haya sufrido daño o menoscabo a su libertad, daño o menoscabo al libre desarrollo de su personalidad o si la víctima directa hubiera fallecido o sufrido un deterioro incapacitante en su integridad física o mental como consecuencia del delito o de la violación de derechos humanos, **incluyendo el error judicial**, de conformidad con lo que establece esta Ley y su Reglamento. Estos perjuicios, sufrimientos y pérdidas incluirán, entre otros y como mínimo:

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 206/2023 Y SU ACUMULADA 208/2023.**

En sesión de dieciocho de febrero de dos mil veinticinco, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió los asuntos citados al rubro, promovidos por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos demandando la invalidez de los artículos 2, 3, fracción III, 4 y 16, fracciones I, II, párrafo segundo y III, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla.

**Proyecto sometido a consideración del Tribunal Pleno.** El estudio de las normas impugnadas se realizó en tres apartados temáticos. En lo que interesa, en el considerado VIII, relativo a las deficiencias legislativas, en su inciso A), denominado "Inclusión del Poder Judicial del Estado de Puebla como sujeto obligado a las disposiciones de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla", el proyecto proponía declarar **fundado** el concepto de invalidez, al considerar que sí existe una deficiencia legislativa pues los artículos 2 y 3, fracción III, de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla no prevén como sujeto obligado y, en consecuencia, como ejecutor de gasto, al Poder Judicial del Estado de Puebla.

**Resolución del Tribunal Pleno.** Durante la sesión, una mayoría de Ministros y Ministras expresamos que el concepto de invalidez era **infundado**, dado que no existía una deficiencia legislativa en los artículos referidos de la ley impugnada. Ante ello, el Ministro Ponente modificó el proyecto para plasmar esta circunstancia, el cual fue aprobado por mayoría de cinco votos.<sup>1</sup>

Si bien comparto que el concepto de invalidez es infundado, lo hago por consideraciones distintas a las que se plasman en el engrose, tal como explicó a continuación.

Por un lado, desde mi punto de vista, estimo que la resolución parte de una incorrecta apreciación del concepto de invalidez, pues considera que la accionante reclama que los artículos 2 y 3, fracción III, de la ley impugnada, no prevén al Poder Judicial del Estado de Puebla como sujeto obligado a reparar los daños ocasionados con motivo de su **actividad materialmente jurisdiccional**, es decir, por un **error judicial**. De ahí que se concluya que, dado que el error judicial no está comprendido dentro de la Responsabilidad Patrimonial del Estado del artículo 109 constitucional, resulta infundado el argumento de la accionante.

No obstante, considero que esa lectura del concepto de invalidez es incorrecta, pues de un análisis integral de la demanda advierto que lo que se reclama es que las normas impugnadas no prevén al Poder Judicial local como sujeto obligado a reparar los daños ocasionados con motivo de su **actividad administrativa irregular**; razón por la cual la accionante utilice el precedente del amparo directo en revisión 3584/2017,<sup>2</sup> en el que se reconoció que esta actividad del poder judicial sí se encuentra sujeta a Responsabilidad Patrimonial del Estado a que se refiere el artículo 109 de la Constitución Federal. Por lo tanto, no comparto el enfoque que se da en todo este apartado de la resolución.

Por otro lado, no comparto la afirmación que se realiza en el párrafo 148 de la resolución en el que se da a entender que la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla **sí es deficiente** al regular esta materia. El párrafo en cuestión señala:

148. Así, este Alto Tribunal considera que "no existe la omisión alegada" por la parte actora, **toda vez que, si bien es cierto que resulta deficiente la legislación**, lo cierto es que la Constitución Federal es absolutamente clara al prever que la actividad administrativa irregular por parte de la autoridad judicial ya está prevista, pero no así, respecto del error en las determinaciones judiciales y por ello, es insuficiente para declarar fundado el concepto de invalidez planteado. [énfasis añadido].

Bajo la misma línea argumentativa que invoqué en la sesión, estimo que es infundado el planteamiento de la accionante ya que no existe una deficiencia legislativa en la ley impugnada. A través de una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico del Estado de Puebla, es posible concluir que el Poder Judicial de esa entidad federativa sí está contemplado como sujeto obligado por sus **actos administrativos irregulares**.

<sup>1</sup> Votos a favor del proyecto modificado de las y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Votos en contra del Ministro González Alcántara Carrancá y las Ministras Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández, la cual indicó que únicamente resulta fundada la deficiente regulación por no preverse como sujeto obligado al Poder Judicial local por cuanto a su actividad administrativa irregular y anunció voto particular.

<sup>2</sup> Sentencia recaída al amparo directo en revisión 3584/2017, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, 22 de junio de 2020.

Los artículos impugnados establecen lo siguiente:

**ARTÍCULO 2.** Son sujetos obligados por las disposiciones contenidas en la presente Ley los siguientes:

- I. El Poder Legislativo;
- II. El Poder Ejecutivo, a través de la Administración Pública Estatal, Centralizada y las Entidades Paraestatales;
- III. Los Organismos Constitucionalmente Autónomos;
- IV. Los Municipios del Estado, a través de su Administración Centralizada y Paramunicipal, y
- V. Cualquier otro Ejecutor de Gasto de carácter estatal o municipal.**

En el caso de las fracciones I y III, del presente artículo, la obligación de indemnizar a que se refiere el artículo anterior se entenderá exclusivamente por las funciones y actos irregulares materialmente administrativos que realicen.

No se considerarán Actividades Administrativas Irregulares, las realizadas por Notarios Públicos.

**ARTÍCULO 3.** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

[...]

III. Ejecutor de Gasto: A los Poderes Ejecutivo y Legislativo; los Municipios; los Organismos Constitucionalmente Autónomos; **así como cualquier otro sobre el que el Estado o los Municipios tengan control de sus decisiones o acciones.**

[...]

[Énfasis añadido]

Como se puede observar, el artículo 2° establece que son sujetos obligados por las disposiciones contenidas en la referida Ley, entre otros, cualquier otro Ejecutor de Gasto de carácter estatal o municipal. En este sentido, es necesario determinar qué debe entenderse por "Ejecutor de Gasto".

El artículo 3°, fracción III, de la misma ley, define como Ejecutor de Gasto a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, los Municipios, los Organismos Constitucionalmente Autónomos y, de manera más amplia, **cualquier otro ente sobre el que el Estado o los Municipios tengan control de sus decisiones o acciones.** Por su parte, al revisar el ordenamiento jurídico del Estado de Puebla, es posible advertir que, en su Ley de Presupuesto y Gasto Público Responsable, el artículo 3° **incluye expresamente al Poder Judicial como Ejecutor de Gasto.**<sup>3</sup>

De esta manera, si bien reconozco que, en todo el cuerpo normativo impugnado no se menciona **expresamente** al Poder Judicial local como sujeto obligado a las disposiciones de esa ley, al interpretar el orden jurídico local, se desprende que el Poder Judicial sí está comprendido dentro de la categoría de "cualquier otro Ejecutor de Gasto" y, por lo tanto, no existe una deficiencia en la ley impugnada. **De ahí que resulte infundado el concepto de invalidez planteado.**

Por todo lo anterior, comparto el sentido del proyecto, en cuanto a que el concepto de invalidez es infundado, pero por consideraciones distintas.

Atentamente

Ministra **Loretta Ortiz Ahlf.**- 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 tres fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en relación con la sentencia del dieciocho de febrero de dos mil veinticinco, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 206/2023 y su acumulada 208/2023, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de agosto dos mil veinticinco.- Rúbrica.

<sup>3</sup> **Artículo 3.** Para efectos de esta Ley, se entenderá por: [...]

XXVIII. Ejecutores de Gasto: **Los Poderes Legislativo y Judicial**, los Organismos Constitucionalmente Autónomos, las Dependencias y Entidades que realizan erogaciones con cargo a Recursos Públicos y, en su caso, los municipios; así como cualquier otro ente respecto del cual el Gobierno del Estado y los municipios tengan control sobre sus decisiones o acciones; [...] **[Énfasis añadido]**

**VOTO CONCURRENTE Y PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 206/2023 Y SU ACUMULADA 208/2023.****I. Antecedentes.**

1. En sesión celebrada el dieciocho de febrero de dos mil veinticinco, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió como procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 206/2023 y su acumulada 208/2023, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla en contra de disposiciones de la Ley de Responsabilidad Patrimonial para el Estado de Puebla (en adelante "LRPEP").
2. Se **reconoció la validez** de los artículos 2, 3, fracción III, y 4, y se **declaró la invalidez** del artículo 16, fracciones I, incisos a) y b) en porciones normativas específicas, II, párrafo segundo y III, todos de la LRPEP.
3. El estudio de fondo se estructuró en tres apartados: en el **apartado VI** se analizaron las indemnizaciones previstas en la norma impugnada; en el **apartado VII** se estudió el cumplimiento de recomendaciones de los organismos de protección de derechos humanos; y en el **apartado VIII** se estudiaron las deficiencias legislativas alegadas. Este voto se refiere únicamente al apartado VI, sección A), respecto al análisis de la imposición de un tope máximo a los montos de indemnizaciones en caso de daño moral y en caso de muerte o incapacidad total permanente; así como al apartado VIII, sección A), respecto al estudio de la inclusión del Poder Judicial del Estado de Puebla como sujeto obligado a las disposiciones de la Ley impugnada.

**II. Concurrencia sobre el estudio de la indemnización por daño moral, por muerte y por incapacidad total permanente.**

4. En la sección A) del apartado VI del estudio de fondo, se declaró la invalidez del artículo 16, fracciones II, párrafo segundo y III de la LRPEP al considerar que vulneran los derechos de acceso a la justicia, reparación integral y justa indemnización, al imponer un tope máximo a los montos de indemnizaciones en caso de daño moral y en caso de muerte o incapacidad total permanente.
5. En lo general, yo estoy a favor de las consideraciones de este apartado, sin embargo, discrepo de dos puntos del análisis que realiza la sentencia en el estudio de fondo. El primero se refiere al impacto que la existencia de un tope al monto de la indemnización tiene en la actuación los entes públicos y sus respectivos funcionarios. El segundo es en relación con la aplicación del test de proporcionalidad a afectaciones de lo que la resolución denomina el ámbito material mínimo del derecho a la justa indemnización. Asimismo, considero que, en relación con las invalideces expresadas en este apartado, los efectos de la ejecutoria debieron incluir una declaración de invalidez por extensión los artículos 1958 y 1995 del Código Civil para el Estado de Puebla.

**a) Disenso sobre el impacto que los topes máximos a la indemnización por actividad irregular del Estado tienen en la actuación de los servidores públicos.**

6. En relación con la primera cuestión, en la sentencia se afirma que la existencia de un tope máximo para el pago de la indemnización por actividad administrativa irregular conlleva que los entes públicos dejen de procurar de manera intencionada su mayor esfuerzo en la calidad de los servicios prestados<sup>1</sup>. Tal como lo señalé en la acción de inconstitucionalidad 175/2020, cuyas consideraciones retoma la ejecutoria, estimo que dicho argumento parte de premisas no demostradas, que no toman suficientemente en cuenta los tipos de motivaciones de los servidores públicos y la manera en la que las sentencias sobre responsabilidad patrimonial del Estado pueden impactar en ellos.
7. Además, a través de dicha aseveración se resta eficacia al principio de buena fe que debe regir a las autoridades administrativas, razón por la cual no considero válido señalar que la inexistencia del límite cuantitativo previsto en el precepto impugnado es necesaria para evitar que los servidores públicos, de manera intencional y premeditada, busquen incumplir con sus obligaciones o provocar un daño calculado.

---

<sup>1</sup> Párrafo 52.

8. En todo caso, incluso partiendo de una concepción meramente autointeresada de los servidores públicos, estimo que no puede juzgarse si existen incentivos prudenciales suficientes para el adecuado desempeño de las funciones públicas atendiendo únicamente a los procesos de responsabilidad patrimonial del Estado. No podemos pasar por alto que estos mismos servidores públicos pueden ser sujetos a otros tipos de responsabilidad, particularmente en materia penal, para garantizar el adecuado cumplimiento de sus funciones.
9. Por lo anterior, me parece que el análisis de si topes máximos a montos de indemnización respetan el derecho a una justa indemnización no debe centrarse en los incentivos que la indemnización, considerada en forma independiente, proporciona a servidores públicos y, por lo tanto, a los entes del Estado. Más bien, debe enfocarse en si impide injustificadamente que se garantice una reparación integral a la víctima.
10. Con lo anterior no pretendo pasar por alto la vertiente de no repetición que, conforme a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, constituye un componente central de la reparación integral o justa indemnización. Sin embargo, estimo que el análisis de si esta dimensión de la reparación se cumple no puede hacerse atendiendo únicamente a los montos de la indemnización.<sup>2</sup> De cualquier forma, un monto de indemnización podría ser más que suficiente para desincentivar una conducta por parte de los servidores públicos y aun así ser claramente insuficiente para proporcionar una justa indemnización a las personas afectadas por la actividad irregular estatal.

*b) Disenso sobre el ámbito material o contenido mínimo del derecho a una justa indemnización y su compatibilidad con el test de proporcionalidad.*

11. Ahora bien, en lo que se refiere a la segunda cuestión, estimo que las consideraciones de la sentencia en las que se indica que la prohibición de topes máximos forma parte del ámbito material mínimo del derecho a una justa indemnización no son compatibles con el estudio de la finalidad, idoneidad y proporcionalidad de la medida.<sup>3</sup> Al respecto, la sentencia no aclara a qué se refiere con el contenido mínimo de este derecho, pero sus consideraciones dan a entender que con ello pretende referirse a su contenido mínimo o núcleo esencial.
12. En una de sus principales concepciones,<sup>4</sup> el núcleo esencial de los derechos se refiere a las obligaciones que éstos imponen y que no pueden limitarse justificadamente en ninguna circunstancia. En otras palabras, el núcleo esencial de un derecho establece exigencias absolutas, que no pueden ser afectadas o limitadas en ningún grado por el Estado, pues harían nugatorio al derecho mismo.
13. Bajo esta concepción, las restricciones al núcleo esencial o contenido mínimo de los derechos siempre son injustificadas. Éstas nunca pueden resultar proporcionales y, en consecuencia, resulta innecesario e inapropiado analizarlas con base en un test de proporcionalidad. El examen de si las restricciones al derecho son legítimas y proporcionales únicamente podría hacerse respecto de las exigencias que corresponden a la periferia de un derecho, no a su núcleo.
14. Por ello, me parece que la sentencia debió haber aclarado a qué se refería por el ámbito material mínimo del derecho a una justa indemnización, así como analizado si era compatible atribuir a este contenido mínimo la prohibición de establecer topes mínimos a indemnizaciones, para poder entonces someter tales topes a un análisis de proporcionalidad.

---

<sup>2</sup> De hecho, en la jurisprudencia de la Corte Interamericana, las medidas de no repetición suelen centrarse en los montos de indemnizaciones o de sanciones, y más bien suelen referirse al desarrollo de capacitaciones de servidores públicos, así como reformas legislativas al derecho interno.

<sup>3</sup> Párrafo 46.

<sup>4</sup> Otra de ellas se refiere a aquellas obligaciones que imponen los derechos que deben ser cumplidas de manera inmediata, en vez de estar sujetas a un cumplimiento progresivo por parte del Estado.

*c) Disenso sobre el apartado de efectos.*

15. En último lugar, considero que en los efectos de la sentencia debió haberse declarado la invalidez por extensión de porciones normativas de los artículos 1958<sup>5</sup> y 1995 del Código Civil para el Estado de Puebla, en relación con las consideraciones de este apartado.<sup>6</sup> Estas disposiciones establecen un límite máximo al monto de indemnización por daño moral y, por lo tanto, comparten el mismo vicio que el artículo 16, fracción II, de la LRPEP.<sup>7</sup>

**III. Voto particular en cuanto si existe omisión de incluir al Poder Judicial del Estado de Puebla como sujeto obligado en las disposiciones de la LRPEP.**

16. En la sección A) del apartado VIII del estudio de fondo se analizó el contenido de los artículos 2 y 3 de la LRPEP impugnados por la CDHP, que adujo su inconstitucionalidad por no prever expresamente al Poder Judicial local como sujeto obligado a reparar los daños ocasionados en los bienes y derechos de los particulares con motivo de su actividad irregular. La mayoría estuvo a favor de reconocer la validez de los preceptos referidos por considerar que no existe la omisión alegada. Al respecto, se entra al estudio del argumento respecto a la responsabilidad por error judicial, y se señala que éste no está comprendido dentro del formato específico de responsabilidad patrimonial del Estado, tal y como se establece en el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se afirma lo anterior mientras que también se señala que estas conclusiones no implican que se pueda reclamar una responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial. Ahora bien, se concluye que la jurisdicción puede ser sancionada por una actividad administrativa irregular cuando es administrativa, de acuerdo con el artículo 109 constitucional, y en ese sentido resulta deficiente la legislación; sin embargo, esto resulta insuficiente para declarar fundado el concepto de invalidez planteado.
17. Voté en contra del sentido de la mayoría porque, a mi parecer la deficiencia legislativa identificada sí constituye una omisión legislativa. De acuerdo con el artículo 109 de la Constitución Federal (y con la interpretación que este Tribunal Pleno realizó de dicha disposición en el amparo directo en revisión 3584/2017), el poder judicial también es responsable por el daño que genere con motivo de su *actividad administrativa irregular*. En ese sentido, el Poder Legislativo local tenía la obligación de contemplar como sujeto obligado de la LPREP al Poder Judicial del Estado de Puebla. Al no hacerlo, se configura una omisión legislativa que debe subsanar.
18. Finalmente, al respecto de los argumentos relativos al error judicial presentados por la accionante, coincido en que existe la obligación del legislador local para regular dicha figura, incluso, prevista por la propia Constitución local. Sin embargo, esta obligación ha sido atendida en la Ley de Víctimas del Estado de Puebla, en adición a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla, razón por la que dichos argumentos debían desestimarse.

Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- 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 cinco fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente y particular formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia del dieciocho de febrero de dos mil veinticinco, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 206/2023 y su acumulada 208/2023, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a once de agosto dos mil veinticinco.- Rúbrica.

<sup>5</sup> **Artículo 1958.** El daño moral resulta de la violación de los derechos de la personalidad.

[...]

El monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso. Dicho monto no excederá del equivalente a la cantidad de tres mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

*(Sólo la porción normativa subrayada)*

<sup>6</sup> **Artículo 1995.** La indemnización por daño moral es independiente de la económica, se decretará aun cuando ésta no exista siempre que se cause aquel daño y no excederá del equivalente a la cantidad de mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

*(Sólo la porción normativa subrayada)*

<sup>7</sup> Véase la tesis jurisprudencial 53/2010, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro "**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS**".

**SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 70/2024, así como el Voto Concurrente de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.**

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 70/2024

PROMOVENTE: INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

**PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT**

**SECRETARIO: EDUARDO ROMÁN GONZÁLEZ**

**COLABORADORA: ANA PAULINA CALTENCO PÉREZ**

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

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 70/2024, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante, "INAI") en contra del Decreto 1007 mediante el cual se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Archivos del Estado de San Luis Potosí (en adelante, "Ley de Archivos de San Luis Potosí"), publicado el veinte de febrero de dos mil veinticuatro en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

**ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA**

- 1. Antecedentes de la norma impugnada.** El siete de febrero de dos mil catorce fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual se adicionó al artículo 73 de la Constitución Política del país la fracción XXIX-T<sup>1</sup>, la cual faculta al Congreso de la Unión para expedir una Ley General en materia de archivos.
- 2.** El quince de junio de dos mil dieciocho fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Archivos. Esta ley estableció en su artículo Cuarto Transitorio que las entidades federativas debían armonizar sus ordenamientos en materia de archivos con la Ley General en el plazo de un año<sup>2</sup>.
- 3.** El diecinueve de junio de dos mil veinte fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí "Plan de San Luis", el Decreto 692 mediante el cual se expidió Ley de Archivos de San Luis Potosí.
- 4.** El tres de mayo de dos mil veintidós, este Tribunal Pleno resolvió la **acción de inconstitucionalidad 219/2020**, promovida por el INAI, en contra de expedición de la Ley de Archivos de San Luis Potosí. En ella, se desestimaron algunos planteamientos, se reconoció la validez y se declaró la invalidez de diversos preceptos.
- 5.** El veinte de febrero de dos mil veinticuatro fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el Decreto 1007 mediante el cual se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Archivos de San Luis Potosí.
- 6. Presentación de la acción de inconstitucionalidad.** El veintiuno de marzo de dos mil veinticuatro, el INAI, por conducto de su Director General de Asuntos Jurídicos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto 1007 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Archivos de San Luis Potosí.
- 7. Artículos constitucionales violados.** El INAI señaló en su demanda como preceptos violados los artículos 1°; 5°; 6°, apartado A; 14; 16; 30; 32; 35, fracción V; 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T; 124 y 133 de la Constitución Política del país.

<sup>1</sup> **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: [...]

**XXIX-T.** Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos en los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, que determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

La anterior redacción fue modificada con motivo de la reforma política a la Ciudad de México, mediante el decreto de reforma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, por lo que su redacción quedó como sigue:

**XXIX-T.** Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

<sup>2</sup> **Cuarto.** En un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, las legislaturas de cada entidad federativa, deberán armonizar sus ordenamientos relacionados con la presente Ley. [...]

8. **Conceptos de invalidez.** El INAI considera que la Ley de Archivos de San Luis Potosí no se encuentra armonizada con la Ley General de Archivos en los siguientes aspectos:

**I. Indevidas atribuciones al Archivo Histórico del Estado “Lic. Antonio Rocha Cordera”.**

Los artículos 4°, fracción VI Bis; 19; 31, fracción X; 33, último párrafo; 34; 59; 67, fracción IX; 73, primer y tercer párrafos; 75; 87; 88; 89; 90; 91; 92; 93; 94; 98 QUATER, fracción XX; el Título Séptimo, Capítulo Único, y los artículos que lo conforman 98 TERDECIES y 98 QUATERDECIES; así como el TERCERO TRANSITORIO, en las menciones que se hacen al Archivo Histórico “Lic. Antonio Rocha Cordero”, son inconstitucionales al vulnerar lo dispuesto en la Ley General de Archivos y lo previsto en los numerales 1°, 6°, 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, 124 y 133 de la Constitución Federal.

Se considera así, al otorgar facultades que deben ser propias y exclusivas del Archivo General del Estado, entidad especializada en materia de archivos de la entidad, al Archivo Histórico del Estado, lo cual, deviene en una duplicidad de atribuciones y en la incertidumbre respecto a la competencia para ejercer las funciones que le son asignadas a dos órganos diferentes.

**II. Establecimiento de indebidos requisitos de elegibilidad para ocupar el cargo de titular de la Dirección General del Archivo General del Estado.**

El artículo 98 NONIES, fracciones I en la porción “*por nacimiento*” y III de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, son contrarias a lo establecido en los numerales 1°, 5°, 30, 32 y 35, fracción V, de la Constitución Federal.

Lo estima así ya que, si bien es cierto que es parte de la libertad configurativa de los Congresos locales establecer los requisitos de elegibilidad de la persona titular de la Dirección General del Archivo General del Estado, tal como lo ha determinado el alto tribunal en diversos precedentes<sup>3</sup>, éstos no deben contravenir derechos humanos consagrados en la Constitución. Lo cual ocurre en los siguientes términos:

- a) Se transgreden los principios de seguridad jurídica y legalidad.

El artículo 32 de la Constitución Política del país, establece que el Congreso de la Unión es el único ente legitimado para reservar determinados cargos a las personas mexicanas por nacimiento. De esta manera, el Congreso del Estado de San Luis Potosí se ve imposibilitado para imponer este requisito de elegibilidad a través de la fracción I del artículo 98 NONIES en su porción “*por nacimiento*”.

- b) Se vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, libertad de trabajo y de acceso a un empleo público.

Por su parte, la fracción III impide de forma injustificada que las personas que hayan sido sentenciadas por la comisión de un ilícito doloso, puedan desempeñarse en el cargo público mencionado, aun cuando la sanción correspondiente haya sido cumplida y no se relacione directamente con las funciones correspondientes.

Establecerlo así, constituye una disposición discriminatoria por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el cargo referido.

9. **Registro y turno.** Mediante proveído de veintidós de marzo de dos mil veinticuatro, la Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente con número 70/2024 y lo turnó a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para la instrucción del procedimiento y la formulación del proyecto de resolución respectivo.
10. **Admisión.** Por acuerdo del ocho de abril del mismo año, la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat admitió a trámite la demanda, requirió a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí para que rindieran su respectivo informe, y dio vista del asunto a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.
11. **Informe del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí.** El ocho de mayo de dos mil veinticuatro, el diputado Roberto Ulices Mendoza Padrón, Presidente de la Diputación Permanente del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí, rindió su informe, en el que dio contestación en los términos siguientes:

<sup>3</sup> Se citaron las acciones de inconstitucionalidad 155/2020, 231/2020 y 53/2021.

- **No existe duplicidad de funciones.** Contrario a lo argumentado por el INAI, las atribuciones del Archivo Histórico del Estado son diversas a las concedidas al Archivo General del Estado, pues la naturaleza de la información que cada uno de los mencionados entes almacena, es distinta y está plenamente delimitada en el marco jurídico.
  - **Libertad de configuración normativa.** Al ser obligación del legislador velar por el interés social de su población, estableció diversos requisitos para acceder al cargo con la finalidad de que los servidores públicos designados cuenten con los perfiles idóneos para el adecuado desempeño de sus funciones. Por tanto, no resultan violatorios de los derechos de igualdad y no discriminación; acceso a un cargo en el servicio público; ser votado; libertad de trabajo y presunción de inocencia.
12. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí.** El diez de mayo de dos mil veinticuatro, Miguel Ángel Méndez Montes, quien se ostentó como Consejero Jurídico del Estado de San Luis Potosí, rindió el informe en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, manifestando lo siguiente:
- **No se advierte vulneración a derechos fundamentales de manera restrictiva.** Al no advertir que hubiere violación directa o indirecta de derechos fundamentales, procedió en términos de los artículos 67 y 80 fracción II de la Constitución Política del Estado para la promulgación y publicación de las normas que se impugnan.
13. **Recepción de los informes y vista para formular alegatos.** Mediante acuerdo de once de junio de dos mil veinticuatro, la Ministra instructora tuvo por presentados los informes del Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí y dejó los autos a la vista de las partes para la formulación de alegatos.
14. **Alegatos.** El diecinueve y veinte de junio de dos mil veinticuatro, el Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí y el Director General de Asuntos Jurídicos del INAI presentaron de manera electrónica su escrito de alegatos ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.
15. **Cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de veintiséis de junio de dos mil veinticuatro, la Ministra instructora determinó que transcurrió el plazo legal de cinco días hábiles concedido a las partes para formular alegatos, por lo que cerró instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.
16. **Recepción en Ponencia.** El nueve de julio de dos mil veinticuatro se entregó a la Ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat el expediente físico de la acción de inconstitucionalidad 70/2024. Por lo que, a partir de esa fecha se tuvo como recibido.

## I. COMPETENCIA

17. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política del país, vigente al momento de interposición de la presente acción de inconstitucionalidad; 1° de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo “Ley Reglamentaria”); y 10, fracción I<sup>4</sup>, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada el siete de junio de dos mil veintiuno<sup>5</sup>; toda vez que el INAI plantea la posible contradicción entre diversos artículos de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí y la Constitución Política del país.

<sup>4</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: [...]

h) El organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales [...]

**Artículo 1.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

**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 [...].

<sup>5</sup> De conformidad con el artículo Tercero Transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada el veinte de diciembre de dos mil veinticuatro.

18. No pasa inadvertido que el veinte de diciembre de dos mil veinticuatro se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma constitucional, la cual entró en vigor al día siguiente, que, entre otras cosas, estableció la extinción del INAI y, como consecuencia de ello, derogó el inciso h), de la fracción II, del artículo 105, de la Constitución Política del país, el cual facultaba a ese organismo constitucional autónomo a promover acciones de inconstitucionalidad.
19. Lo anterior, sin embargo, no afecta la competencia de este alto tribunal para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, toda vez que ésta fue interpuesta con anterioridad a la publicación y entrada en vigor de la referida reforma, sin que el órgano reformador de la Constitución haya establecido alguna disposición que limite la competencia del Tribunal Pleno para resolver las acciones de inconstitucionalidad promovidas por el INAI que estuviesen pendientes de resolución a la fecha de entrada en vigor de la reforma constitucional.
20. A mayor abundamiento, de los artículos Segundo y Tercero Transitorios del Decreto de reforma a la Ley Reglamentaria<sup>6</sup>, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de abril de dos mil veinticinco, se desprende que el Tribunal Pleno mantiene competencia para resolver la presente acción de inconstitucionalidad.

## II. OPORTUNIDAD

21. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial<sup>7</sup>.
22. En la presente acción de inconstitucionalidad se impugna el Decreto 1007 mediante el cual se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Archivos de San Luis Potosí, publicado el veinte de febrero de dos mil veinticuatro en el Periódico Oficial del Estado.
23. Con base en lo anterior, el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción de inconstitucionalidad comenzó corrió del **veintiuno de febrero al veintiuno de marzo de dos mil veinticuatro**, por lo que, si el INAI presentó la demanda a través del sistema electrónico de esta Suprema Corte el último día del plazo, es claro que la demanda es **oportuna**.

## III. LEGITIMACIÓN

24. En términos del artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política del país, el INAI se encuentra legitimado para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal y local, así como tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado, que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales.
25. En ese sentido, el INAI se encuentra en aptitud de impugnar la Ley de Archivos de San Luis Potosí, pues del análisis de la demanda de la presente acción de inconstitucionalidad se advierte que dicho organismo garante argumenta que las disposiciones impugnadas vulneran el derecho de acceso a la información pública, pues en su argumentación destaca la estrecha relación entre las materias de archivos, transparencia y protección de datos personales a partir de la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce. Por este motivo es que señala dentro de las normas vulneradas a los artículos 6°, apartado A y 73, fracción XXIX-S<sup>8</sup>, de la Constitución Política del país que se refieren a la materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales.
26. De lo anterior, este alto tribunal concluye que la demanda contiene planteamientos que, en caso de ser fundados, podrían impactar en la transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, dada la estrecha relación que guardan con la materia de archivos.

---

<sup>6</sup> **Segundo.** Hasta en tanto las Ministras y Ministros electos tomen protesta de su encargo ante el Senado de la República el 1o. de septiembre de 2025, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se regirá por las reglas de votación contenidas en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente con anterioridad a la publicación de este Decreto. [...]

**Tercero.** Lo previsto en el transitorio anterior será aplicable en la resolución de todos los asuntos que se encuentren admitidos o pendientes de resolución al momento de la entrada en vigor del presente Decreto, independientemente de la etapa en la que se encuentren dichos asuntos; así como para los que se admitan con posterioridad, y previo a la toma de protesta referida en el artículo anterior.

<sup>7</sup> **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. [...]

<sup>8</sup> **Artículo 6°.** [...]

**A.** Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: [...]

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

**XXIX-S.** Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.

27. En estos términos, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido previamente la legitimación del INAI para impugnar leyes de archivos estatales en múltiples precedentes.
28. Por su parte, Gonzalo Sánchez de Tagle Pérez Salazar, en su carácter de representante legal y Director General de Asuntos Jurídicos del INAI, cuenta con la aludida legitimación para presentar la demanda. Lo anterior, porque en sesión ordinaria celebrada el veinte de marzo de dos mil veinticuatro, el Pleno del INAI emitió el ACUERDO ACT-PUB/20/03/2024.07, a través del cual aprobó por unanimidad de votos la promoción de la presente acción de inconstitucionalidad. En el mencionado acuerdo, se instruyó a su Director General de Asuntos Jurídicos para elaborar e interponer el medio de control constitucional ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de diversas disposiciones y omisiones detectadas en el Decreto 1007 por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, publicada en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí el veinte de febrero de dos mil veinticuatro.
29. Además, los artículos 12, fracción IV y 32, fracciones I y II del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales<sup>9</sup>, establecen la competencia de la Dirección General de Asuntos Jurídicos para representar legalmente al INAI, ante asuntos jurisdiccionales, debiendo realizar los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad.
30. Con base en lo anterior, se concluye que Gonzalo Sánchez de Tagle Pérez Salazar, en su carácter de representante legal y Director General de Asuntos Jurídicos del INAI, y al haber sido autorizado expresamente por el Pleno del INAI, tiene legitimación suficiente para promover en representación de dicho instituto la presente acción de inconstitucionalidad.
31. No es obstáculo a lo anterior, el hecho de que el veinte de diciembre de dos mil veinticuatro se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma constitucional que derogó el inciso h), de la fracción II, del artículo 105, de la Constitución Política del país, el cual facultaba al INAI a promover acciones de inconstitucionalidad. Ello, pues, como ya se señaló, el INAI interpuso la presente acción cuando se encontraba vigente la referida disposición constitucional que lo legitimaba para accionar este medio abstracto de control constitucional.

#### IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

32. Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de San Luis Potosí no hicieron valer causas de improcedencia.
33. No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que el Poder Ejecutivo de San Luis Potosí al rendir su informe manifestó que, al no advertir violaciones a derechos humanos, se limitó a promulgar y publicar la norma. Sin embargo, dicha manifestación no la expresa como causa de improcedencia, la cual, en todo caso se desestimaría pues es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que los poderes Ejecutivos, al promulgar la legislación correspondiente, se encuentran implicados en su emisión y, por ende, deben responder por la validez de su intervención en el proceso de creación normativa<sup>10</sup>.
34. Tampoco pasa inadvertido para este alto tribunal que la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí fue objeto de una reforma con posterioridad a la presente acción de inconstitucionalidad, la cual fue publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de junio del presente año, la cual consistió en modificar el artículo 67 en sus fracciones IV, V, VI, VII, VIII, X y XI y en sus párrafos tercero, cuarto, quinto y sexto.
35. Sin embargo, ello no afecta la procedencia del presente medio de control constitucional pues, si bien en la presente acción se encuentra señalado como impugnado el artículo 67 en su fracción IX, ésta no fue modificada en la reforma en comento, ni la modificación a las otras fracciones y párrafos del mismo precepto provocaron algún cambio normativo en la fracción aquí impugnada.
36. Por lo cual, resulta procedente entrar al análisis de los conceptos de invalidez planteados por el INAI.

<sup>9</sup> Artículo 12. Corresponde al Pleno del Instituto: [...]

IV. Interponer las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o estatal, así como de tratados internacionales que vulneren los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, cuando así lo determinen la mayoría de sus integrantes, en términos del artículo 105, fracción II, inciso h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley reglamentaria; [...]

Artículo 32. La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes funciones:

I. Representar legalmente al Instituto en asuntos jurisdiccionales, contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales, en los procesos de toda índole, cuando requiera su intervención y para absolver posiciones;

II. Rendir los informes previos y justificados que en materia de amparo deban presentarse, asimismo, los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, promover o desistirse, en su caso, de los juicios de amparo y, en general, ejercitar todas las acciones que a dichos juicios se refieran; [...]

<sup>10</sup>Jurisprudencia P./J. 38/2010, de rubro: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES**”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, Abril de 2010, página 1419, registro digital: 164865.

## V. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

37. Con base en el estudio integral de la demanda se advierte que en el presente asunto el INAI reclama la inconstitucionalidad de diversos de la Ley de Archivos de San Luis Potosí en la parte que hacen referencia al Archivo Histórico del Estado, así como los requisitos de ser mexicano por nacimiento y no haber sido condenado por delito doloso para ser titular de la Dirección General del Archivo General del Estado, contenidos en el artículo 98 Nonies.
38. Por lo tanto, en la presente acción de inconstitucionalidad se consideran normas reclamadas los siguientes artículos y porciones normativas:
- 4°, fracción VI Bis;
  - 19, en la porción *“así como al Archivo Histórico del Estado”*;
  - 31, fracción X, en la porción *“o al Archivo Histórico del Estado”*;
  - 33, último párrafo;
  - 34, en la porción *“mientras tanto, deberán transferir sus documentos con valor histórico al Archivo Histórico del Estado”*;
  - 59; en la porción *“y al Archivo Histórico del Estado”*;
  - 67, fracción IX;
  - 73, primer párrafo, en la porción *“y al Archivo Histórico del Estado”* y tercer párrafo, en la porción *“o el Archivo Histórico del Estado”*;
  - 75, en la porción *“y al Archivo Histórico del Estado”*;
  - 87, en la porción *“y el Archivo Histórico del Estado”*;
  - 88, en la porción *“o el Archivo Histórico del Estado”*;
  - 89, en la porción *“y el Archivo Histórico del Estado”*;
  - 90, en la porción *“y con el Archivo Histórico del Estado”*;
  - 91, en la porción *“o el Archivo Histórico del Estado”*;
  - 92, en la porción *“y del Archivo Histórico del Estado”*;
  - 93, en la porción *“y el Archivo Histórico del Estado”*;
  - 94, en la porción *“y el Archivo Histórico del Estado”*;
  - 98 Quater, fracción XX, en la porción *“conjuntamente con el Archivos Histórico del Estado y”*;
  - 98 Nonies, fracciones I, en la porción normativa *“por nacimiento”* y III;
  - 98 Terdecies;
  - 98 Quaterdecies; y
  - Tercero Transitorio, en la porción *“y, al Archivo Histórico del Estado, en su caso, conforme a la competencia de cada uno de éstos”*.

## VI. ESTUDIO DE FONDO

39. Del análisis de los planteamientos del INAI, se advierte que, en esencia, los conceptos de invalidez van dirigidos a cuestionar algunas facultades otorgadas al Archivo Histórico del Estado “Lic. Antonio Rocha Cordero”, así como algunos de los requisitos que debe reunir la persona titular de la Dirección General del Archivo General del Estado.
40. Por lo tanto, el estudio de fondo será dividido en los siguientes apartados: **1)** parámetro de regularidad constitucional en materia de archivos; **2)** facultades otorgadas al Archivo Histórico del Estado “Lic. Antonio Rocha Cordero”; y **3)** requisitos para ser titular de la Dirección General del Archivo General del Estado.

### VI.1. Parámetro de regularidad constitucional en materia de archivos

41. El siete de febrero de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma constitucional que buscó establecer las bases y principios para la armonización de la materia de archivos a nivel nacional, facultando al Congreso de la Unión para expedir una Ley General en la materia que estableciera la estandarización de las formas de administración, asegurara procedimientos para la adecuada atención y protección de los archivos, y creara el Sistema Nacional de Archivos, a través de un esquema de colaboración y coordinación<sup>11</sup>.

<sup>11</sup>Al respecto, véase la “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 6°, 16, 73, 76, 78, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, presentada por la Senadora Laura Angélica Rojas Hernández (PAN), Cámara de Senadores, *Diario de los Debates*, cuatro de octubre de dos mil doce, página 6.

42. En esta reforma se adicionó la fracción XXIX-T al artículo 73 de la Constitución Política del país, que establece que el Congreso de la Unión tendrá facultad:
- XXIX-T.** Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos<sup>12</sup>.
43. La Ley General de Archivos fue expedida el quince de junio de dos mil dieciocho y, conforme a su artículo Primero Transitorio<sup>13</sup>, entró en vigor a los trescientos sesenta y cinco días siguientes, esto es, el quince de junio de dos mil diecinueve. A partir de esa fecha, empezó a correr el plazo, establecido en su artículo Cuarto Transitorio<sup>14</sup>, para que las entidades federativas armonizaran sus ordenamientos correspondientes con lo dispuesto en la Ley General.
44. La obligación anterior refleja que la facultad otorgada al Congreso de la Unión no federalizó la materia de archivos, lo que incluso puede desprenderse del propio procedimiento legislativo de la Ley General de Archivos, pues en su iniciativa se manifestó que, en cumplimiento a lo ordenado por la Constitución Política del país, aquella debería normar la organización y administración homogénea de los archivos en el ámbito federal, local y municipal, con pleno respeto a la soberanía de los estados y a la autonomía de los municipios<sup>15</sup>.
45. De esta manera, el órgano reformador de la Constitución estableció un sistema de facultades concurrentes, en el que las entidades federativas mantienen su libertad configurativa para regular, dentro del ámbito de su competencia, la materia de archivos; sin embargo, en ese ejercicio debe observarse lo dispuesto por el legislador federal, en ejercicio de su facultad constitucional.
46. Las denominadas facultades concurrentes establecidas por el órgano reformador de la Constitución en determinados preceptos, y reconocidas por la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, son ejercidas simultáneamente por la federación, las entidades federativas y, eventualmente, municipios y las alcaldías de la Ciudad de México. Si bien estos órdenes de gobierno están facultados para actuar respecto de una misma materia, será el Congreso de la Unión el que determinará la forma y los términos de la participación, a través de la emisión de lo que se denominan leyes generales<sup>16</sup>.
47. De acuerdo con la interpretación de este alto tribunal del artículo 133 de la Constitución Política del país, que consagra el principio de supremacía constitucional, las leyes generales, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución, constituyen la Ley Suprema de la Unión. Estas leyes generales pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales del Estado Mexicano, al ser aquellas respecto a las cuales el constituyente o el poder reformador de la Constitución han renunciado expresamente a su potestad distribuidora entre los distintos órdenes de gobierno<sup>17</sup>.
48. Derivado de ello, la inconstitucionalidad de una ley puede depender no sólo de la contravención a lo dispuesto en la Constitución Política del país, sino también a leyes que, si bien tienen un rango inferior a ella, por disposición constitucional forman parte del parámetro de validez en ese tema.
49. En consecuencia, al ser el órgano reformador de la Constitución el que delegó al Congreso de la Unión la facultad para expedir la Ley General de Archivos, ésta forma parte del parámetro de validez y, en ese sentido, puede usarse como norma de contraste para determinar la regularidad constitucional de las normas locales en materia de archivos.

<sup>12</sup>El texto original fue modificado mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, para hacer referencia a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, dando lugar al texto aquí transcrito.

<sup>13</sup>**Primero.** La presente Ley entrará en vigor a los 365 días siguientes contados a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>14</sup>**Cuarto.** En un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, las legislaturas de cada entidad federativa, deberán armonizar sus ordenamientos relacionados con la presente Ley.

<sup>15</sup>Véase la Iniciativa presentada por las Senadoras Cristina Díaz Salazar, Laura Angélica Rojas Hernández del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y el Senador Héctor Larios Córdova del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis.

<sup>16</sup>Resulta aplicable la jurisprudencia **P.J. 142/2001**, con el rubro: "**FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES**", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, pág. 1042, registro digital: 187982.

<sup>17</sup>Resultan ilustrativas la tesis **P. VII/2007**, con el rubro: "**LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL**", *Semanario Judicial y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, pág. 5, registro digital: 172739.

Así como la tesis **P. VIII/2007**, con el rubro: "**SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL**", *Semanario Judicial y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, pág. 6, registro digital: 172667.

50. Ahora bien, para comprender los alcances de la Ley General de Archivos como parámetro de regularidad se recuerda que el artículo 73, fracción XXIX-T, de la Constitución Política del país imprime a dicha Ley General dos propósitos: **a)** establecer la **organización y administración homogénea** de los archivos para todos los órdenes de gobierno; y **b)** definir las **bases de organización y funcionamiento** del Sistema Nacional de Archivos.
51. Para este Tribunal Pleno, lo anterior significa, por un lado, que la Ley General de Archivos puede contener normas que se refieran a la organización y administración de archivos que sean homogéneas para todo el país y, por lo tanto, que las leyes de archivos de las entidades federativas no pueden contener disposiciones que alteren esa homogeneidad. Por otro lado, también significa que las entidades federativas mantienen libertad configurativa para determinar la forma de organización y funcionamiento de sus sistemas locales de archivos, para lo cual deberán respetar las bases que, en su caso, defina la Ley General de Archivos.
52. Ahora bien, el artículo 64, párrafo tercero, de la Ley General de Archivos establece que el Sistema Nacional y los sistemas locales de archivos deben coordinarse *“en un marco de respeto de las atribuciones de la federación, las entidades federativas, los municipios”*<sup>18</sup>. Ese marco de respeto no es una frase vacua o un recurso retórico, sino que lo que se está indicando con ello es que en materia archivística las entidades federativas no están obligadas a replicar esquemas y modelos diseñados para el régimen federal, pues ello socavaría la soberanía interior que les otorga el artículo 40 constitucional<sup>19</sup>, siendo éste el “marco de respeto” al que se refiere la ley general. Lo anterior, no supone que a las entidades federativas les sean suprimidas atribuciones, sino que lo que hace la ley general es orientar sus atribuciones al fin común impuesto por la Constitución.
53. En relación con este último aspecto, resultan fundamentales para la definición del parámetro de regularidad constitucional los artículos 70 y 71 de la Ley General de Archivos, que establecen lo siguiente:

**Artículo 70.** Cada entidad federativa contará con un Sistema Local, el cual será el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción.

**Artículo 71.** Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un **Consejo Local**, como órgano de coordinación.

Asimismo, se deberá prever la creación de un **archivo general** como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

En los Consejos Locales participarán los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales **equivalentes** a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional.

54. De los anteriores preceptos se puede concluir que las entidades federativas contarán con sus propios sistemas locales de archivos, distintos al sistema nacional, los cuales estarán regulados en las leyes locales de archivos. No obstante, en la configuración de los sistemas locales de archivos, las leyes estatales deberán observar las siguientes bases de organización y funcionamiento:
- Establecer un **Consejo Local**, el cual que tendrá el carácter de órgano de coordinación del sistema.
  - Definir los términos para la participación de los **municipios y demarcaciones territoriales** de la Ciudad de México en el Consejo Local.

<sup>18</sup> **Artículo 64.** [...]

El Sistema Nacional y los sistemas locales se coordinarán en un marco de respeto de las atribuciones de la federación, las entidades federativas, los municipios, así como las alcaldías de la Ciudad de México.

<sup>19</sup> **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

- Contar con un **Archivo General**, que tendrá el carácter de entidad especializada en materia de archivos dentro del sistema, cuyo titular deberá tener el nivel de titular de subsecretaría, de unidad administrativa o su equivalente.
  - Prever que el cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo del **Archivo General** o la entidad especializada en materia de archivos correspondiente.
  - Determinar la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales en términos **equivalentes** al sistema nacional.
55. Esto es, ni la Constitución Política del país, ni la Ley General de Archivos, impusieron la obligación a las entidades federativas para que legislaran los sistemas locales en términos idénticos o como una réplica del sistema nacional; pero sí que la integración, atribuciones y funcionamiento, se regulara de forma **equivalente**.
56. Este Tribunal Pleno, desde las **acciones de inconstitucionalidad 101/2019<sup>20</sup>** y **132/2019<sup>21</sup>**, sostuvo que, para definir el alcance de la **equivalencia** exigida por la ley general, tiene que aplicarse un criterio de carácter **funcional**, por ser el más respetuoso del marco competencial en la materia. Esto quiere decir, que **el diseño a nivel local es equivalente al nacional, siempre y cuando las diferencias del primero no sean tales que entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del sistema nacional, ni su debida coordinación con los sistemas locales**, a fin de lograr una administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno.
57. Adicionalmente, los sistemas locales tampoco podrán considerarse equivalentes al sistema nacional cuando, a pesar de no entorpecer, dificultar o imposibilitar su funcionamiento, contemplen un diseño del sistema local que no garantice el cumplimiento de sus funciones, al menos, con el mismo grado de eficacia que el sistema nacional.
58. Por lo tanto, la equivalencia mandatada, a la luz de la competencia concurrente de las entidades federativas, **no puede ser entendida como una obligación de replicar o reiterar lo previsto en la ley marco** pues, se insiste, la materia de archivos no quedó federalizada.
59. Derivado de todo lo anterior, debe analizarse en cada caso concreto si las diferencias, que en su caso existan en las leyes locales y la ley general en materia de archivos, son tales que, más allá de buscar adecuaciones a las especificidades locales, trascienden negativamente al funcionamiento del sistema.
60. Una vez explicado el parámetro de regularidad en materia de archivos, con base en él se dará respuesta a los conceptos de invalidez formulados por el INAI.

#### **VI.2. Facultades otorgadas al Archivo Histórico del Estado “Lic. Antonio Rocha Cordero”**

61. En su primer concepto de invalidez, el INAI cuestiona la validez de los **artículos 4º, fracción VI Bis; 19; 31, fracción X; 33, último párrafo; 34; 59; 67, fracción IX; 73, primer y tercer párrafos; 75; 87; 88; 89; 90; 91; 92; 93; 94; 98 Quáter, fracción XX; el Título Séptimo, Capítulo Único, y los artículos que lo conforman 98 Terdecies y 98 Quaterdecies; así como el Tercero Transitorio**, en las menciones que se hacen al Archivo Histórico “Lic. Antonio Rocha Cordero”.
62. Las disposiciones impugnadas que se analizan en este apartado establecen expresamente lo siguiente (se resaltan las porciones impugnadas):

**Artículo 4º.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

[...]

**VI BIS. Archivo Histórico del Estado: al Archivo Histórico del Estado “Lic. Antonio Rocha Cordero”, creado por Decreto Número 49, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 8 de febrero de 1979;**

[...]

<sup>20</sup>Resuelta el tres de mayo de dos mil veintiuno. El parámetro de regularidad fue aprobado por mayoría de diez votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán; con voto en contra de la señora Ministra Piña Hernández. El señor Ministro Presidente Zaldivar Lelo de Larrea, aunque votó a favor de esta sección, expresó que no compartía el parámetro de regularidad.

<sup>21</sup>Resuelta en sesiones de los días dos y veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno. El parámetro de regularidad fue aprobado por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Franco González Salas. Estuvieron ausentes los señores Ministros Pardo Rebolledo y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea.

**Artículo 19.** Tratándose de la liquidación o extinción de un sujeto obligado, será obligación del liquidador remitir copia del inventario de los expedientes del fondo que se resguardará, al Archivo General del Estado, **así como al Archivo Histórico del Estado.**

**Artículo 31.** Cada sujeto obligado debe contar con un archivo de concentración, que tendrá las siguientes funciones:

[...]

X. Realizar la transferencia secundaria de las series documentales que hayan cumplido su vigencia documental y posean valores evidenciales, testimoniales e informativos al archivo histórico del sujeto obligado, **o al Archivo Histórico del Estado, según corresponda,** y

[...]

**Artículo 33.** [...]

**El Archivo Histórico del Estado en coordinación con el Consejo, será el encargado de guiar y brindar apoyo en los procesos archivísticos, a los archivos históricos de los demás sujetos obligados.**

**Artículo 34.** Los sujetos obligados que no cuenten con archivo histórico deberán promover su creación o establecimiento, **mientras tanto, deberán transferir sus documentos con valor histórico al Archivo Histórico del Estado.**

**Artículo 59.** Los sujetos obligados que cuenten con un archivo histórico deberán transferir los documentos con valor histórico a dicho archivo, debiéndolo informar al Archivo General del Estado, **y al Archivo Histórico del Estado,** en un plazo de cuarenta y cinco días naturales posteriores a la transferencia secundaria.

**Artículo 67.** El Consejo Estatal de Archivos es el órgano de coordinación del Sistema Estatal, que estará integrado por:

[...]

**IX. La persona titular del Archivo Histórico del Estado;**

[...]

**Artículo 73.** Las personas físicas y morales, propietarios o poseedores de documentos o archivos considerados de interés público, deberán garantizar su conservación, preservación y acceso, en términos de la Ley General de Archivos, esta Ley y demás disposiciones aplicables. Asimismo, los particulares podrán solicitar al Archivo General del Estado, **y al Archivo Histórico del Estado,** asistencia técnica en materia de gestión documental y administración de archivos.

[...]

El Archivo General del Estado **o el Archivo Histórico del Estado,** conforme a la materia de sus funciones, convendrán con los particulares o con quien legalmente los represente, las bases, los procedimientos, condicionantes y garantías para realizar una versión facsimilar o digital de los documentos o archivos de interés público que se encuentren en posesión de particulares.

**Artículo 75.** En los casos de enajenación por venta de un acervo o archivos privados de interés público, propiedad de un particular, el particular que pretenda trasladar el dominio deberá notificar por escrito al Archivo General del Estado **y al Archivo Histórico del Estado,** para que éstos manifiesten en un plazo de veinte días hábiles su interés de adquirirlo, en cuyo caso contará con un derecho preferente respecto de los demás compradores. La omisión en la notificación por parte del particular será causa de nulidad de la operación de traslado de dominio y podrá expropiarse el acervo o documento objeto de la misma en términos de la normatividad aplicable.

**Artículo 87.** El Archivo General del Estado **y el Archivo Histórico del Estado** podrán recibir documentos de archivo de los sujetos obligados en comodato para su estabilización.

**Artículo 88.** En los casos en que el Archivo General del Estado o el **Archivo Histórico del Estado** considere que los archivos privados de interés público se encuentren en peligro de destrucción, desaparición o pérdida, deberán establecer mecanismos de coordinación con las autoridades pertinentes, a fin de determinar las vías aplicables para su rescate.

**Artículo 89.** En términos del artículo 92 de la Ley General de Archivos, para el caso de que los archivos privados de interés público sean objeto de expropiación, el Archivo General del Estado y el **Archivo Histórico del Estado** designarán cada uno un representante para que formen parte del Consejo que deba emitir la opinión técnica sobre la procedencia de la expropiación.

**Artículo 90.** Las autoridades estatales y municipales, deberán coordinarse con el Archivo General del Estado y con el **Archivo Histórico del Estado** para la realización de las acciones conducentes a la conservación de los archivos, cuando la documentación o actividad archivística de alguna región esté en peligro o haya resultado afectada por fenómenos naturales o cualquiera de otra índole, que pudieran dañarlos o destruirlos.

**Artículo 91.** Los particulares en posesión de documentos de archivo que constituyan patrimonio documental del Estado, podrán custodiarlos, siempre y cuando apliquen las medidas técnicas, administrativas, ambientales o tecnológicas para la conservación y divulgación de los archivos, conforme los criterios que emita de acuerdo con la materia de su competencia el Archivo General del Estado o el **Archivo Histórico del Estado**, y el Consejo Estatal de Archivos, o que emanen de esta Ley y la demás normativa aplicable.

**Artículo 92.** Los particulares en posesión de documentos de archivo que constituyan patrimonio documental del Estado al formar parte del patrimonio documental del Estado podrán restaurarlos, previa autorización y bajo la supervisión del Archivo General del Estado y del **Archivo Histórico del Estado** y, en su caso del Consejo Estatal de Archivos, en términos de la normativa aplicable.

**Artículo 93.** El Archivo General del Estado y el **Archivo Histórico del Estado** deberán coadyuvar con el Archivo General de la Nación cuando se trate de recuperar la posesión del documento de archivo que constituya patrimonio documental del Estado y que así mismo forme parte del patrimonio documental de la Nación.

**Artículo 94.** Para vigilar el cumplimiento de lo establecido en el presente capítulo, el Archivo General del Estado y el **Archivo Histórico del Estado** de acuerdo con la materia de su competencia, podrán efectuar visitas de verificación, en los términos establecidos en las disposiciones aplicables.

**Artículo 98 Quáter.** Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General del Estado tiene las siguientes atribuciones:

[...]

**XX.** Otorgar conjuntamente con el **Archivos Histórico del Estado** y previo conocimiento del Consejo Estatal de Archivos, las autorizaciones para la salida del país de documentos considerados patrimonio documental del Estado;

[...]

**Artículo 98 Terdecies.** El **Archivo Histórico del Estado** se organizará y funcionará en los términos establecido (sic) en esta Ley, su Decreto de creación y Reglamento Interno.

**Artículo 98 Quaterdecies.** Además de las atribuciones que establece su Decreto de creación, el **Archivo Histórico del Estado** tiene las siguientes atribuciones:

I. Organizar, conservar y difundir el acervo documental, gráfico, bibliográfico y hemerográfico que resguarda, con base en las mejores prácticas y las disposiciones jurídicas aplicables;

II. Elaborar, actualizar y publicar en formatos abiertos los inventarios documentales de cada fondo en su acervo;

- III. **Fungir como órgano de consulta de los sujetos obligados del Poder Ejecutivo del Estado en materia de archivos históricos;**
- IV. **Analizar y aprobar, en su caso, las peticiones de particulares que posean documentos con valor histórico y soliciten sean incorporados de manera voluntaria a acervos del Archivo Histórico del Estado;**
- V. **Autorizar, recibir y resguardar las transferencias secundarias de los documentos de archivo con valor histórico producidos por el Poder Ejecutivo del Estado;**
- VI. **Analizar la pertinencia de recibir transferencias de documentos de archivo con valor histórico de sujetos obligados distintos al Poder Ejecutivo del Estado;**
- VII. **Recibir transferencias de documentos de archivo con valor histórico de sujetos obligados distintos al Poder Ejecutivo del Estado;**
- VIII. **Proveer, cuando los documentos históricos presenten un deterioro físico que impida acceder a ellos directamente, su conservación y restauración que permita su posterior reproducción que no afecte la integridad del documento;**
- IX. **Desarrollar investigaciones encaminadas a la organización, conservación y difusión del patrimonio documental que resguarda;**
- X. **Establecer mecanismos de cooperación y asesoría en materia de archivos históricos con otras instituciones gubernamentales y privadas;**
- XI. **Publicar y distribuir obras y colecciones para apoyar el conocimiento de su acervo, así como para promover la cultura archivística, de consulta y aprovechamiento del patrimonio documental del Estado;**
- XII. **Custodiar el patrimonio documental del Estado de su acervo;**
- XIII. **Definir el procedimiento para el acceso a los documentos contenidos en sus archivos históricos;**
- XIV. **Coadyuvar con las autoridades competentes, en la recuperación y, en su caso, incorporación a sus acervos de archivos que tengan valor histórico;**
- XV. **Otorgar conjuntamente con el Archivos (sic) General del Estado y previo conocimiento del Consejo Estatal de Archivos, las autorizaciones para la salida del país de documentos considerados patrimonio documental del Estado;**
- XVI. **Expedir copias certificadas, transcripciones paleográficas y dictámenes de autenticidad de los documentos existentes en sus acervos;**
- XVII. **Determinar los procedimientos para proporcionar servicios archivísticos al público usuario;**
- XVIII. **Proporcionar los servicios complementarios que determinen las disposiciones reglamentarias y demás disposiciones jurídicas aplicables, y**
- XIX. **Las demás establecidas en esta Ley y en otras disposiciones jurídicas aplicables.**

**TERCERO.** La Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí, deberá entregar al Archivo General del Estado y, **al Archivo Histórico del Estado, en su caso, conforme a la competencia de cada uno de éstos**, las copias de inventarios de expedientes, así como los documentos de archivo, y demás instrumentos que haya recibido, administrado o generado en ejercicio de su función como autoridad en materia de archivos.

- 63. A decir del INAI, las anteriores disposiciones resultan inválidas pues en ellas se otorgan facultades al Archivo Histórico "Lic. Antonio Rocha Cordero" que deben ser propias y exclusivas del Archivo General del Estado, lo que deviene en una duplicidad de funciones y en la incertidumbre respecto a la competencia de dos órganos diferentes.
- 64. El INAI también señala en su demanda que, de los artículos 4º, fracción VII y 71 de la Ley General de Archivos, se desprende que las entidades federativas deberán prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos, lo cual fue cumplido en los artículos 98 Bis y 98 Ter de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí. Sin embargo, las disposiciones impugnadas crean una figura alterna, siendo al Archivo Histórico del Estado, al que se le atribuyen facultades que deben ser únicas en la entidad en materia de archivos.

65. También aduce el órgano garante que, si bien se advierte que se dividen las funciones del Archivo General y el Archivo Histórico del Estado, no queda claro de qué documentación se conformará el acervo del Archivo General, ya que el acervo histórico estará en posesión del Archivo Histórico, dejando al Archivo General prácticamente funciones administrativas y no las de archivo propiamente dicho.
66. En este sentido, el INAI recuerda que en la **acción de inconstitucionalidad 219/2020** este Tribunal Pleno declaró la invalidez de diversas disposiciones que le otorgaban facultades al Archivo Histórico del Estado, que correspondían a la entidad especializada en materia de archivos local.
67. De igual forma, el INAI cuestiona que el artículo Tercero Transitorio del Decreto impugnado transfiera al Archivo Histórico del Estado facultades que correspondían a la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública.
68. Finalmente, el INAI argumenta que el artículo 98 Quatercedies de la Ley de Archivos de San Luis Potosí, que establece las funciones del Archivo Histórico, contiene diversas facultades que deben atribuirse al Archivo General y que resultan fundamentales para su funcionamiento y alcanzar sus objetivos.
69. Antes de dar respuesta a los planteamientos del INAI en este punto es necesario recordar brevemente algunos antecedentes de la presente acción de inconstitucionalidad y dejar claro cuál es el modelo institucional de actividad archivística que actualmente establece la Ley de Archivos de San Luis Potosí.
- VI.2.1. Modelo institucional de actividad archivística establecido en la Ley de Archivos de San Luis Potosí**
70. El segundo párrafo del artículo 71 de la Ley General de Archivos dispone que cada entidad federativa *“deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos”*.
71. Al respecto, el texto original de la Ley de Archivos de San Luis Potosí, publicado en el Periódico Oficial de esta entidad el diecinueve de junio de dos mil veinte, dividía las funciones de la entidad especializada en materia de archivos, asignándole la mayor parte a la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí y algunas otras al Archivo Histórico del Estado *“Lic. Antonio Rocha Cordero”*. Es decir, aunque en algunos artículos lo mencionaba, el texto original de la ley realmente no regulaba la existencia de un Archivo General del Estado como la entidad especializada en materia de archivos a nivel estatal.
72. Esa fue, precisamente, una de las cuestiones que combatió el INAI en la diversa **acción de inconstitucionalidad 219/2020** en la que se impugnaron varias disposiciones del texto original de la Ley de Archivos de San Luis Potosí. En particular, lo relativo al modelo institucional de actividad archivística previsto en la ley fue abordado en los temas 7 y 8 de aquella resolución.
73. Al respecto, en el **tema 7** del mencionado precedente<sup>22</sup>, este Tribunal Pleno, en primer lugar, advirtió que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí, en su redacción vigente en aquel momento, preveía diversas disposiciones en materia archivística que dotaban a la **Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí** de una naturaleza y atribuciones similares a las del Archivo General de la Nación. A partir de lo cual concluyó que, en el ámbito local, **la referida Comisión había asumido las funciones de Archivo General del Estado**, como órgano regulador, rector o supervisor en la materia, con libertad de gestión, que encabezaba el Consejo Estatal de Archivos y el Sistema Estatal de Archivos.
74. Sin embargo, la forma en que se encontraba regulado este sistema institucional donde se contemplaba a la Comisión, al Archivo Histórico y a un Archivo General que se mencionaba pero no se regulaba, fue considerado inválido por el Tribunal, por lo cual, declaró la invalidez de diversas disposiciones con el propósito de dotar de mayor coherencia a la ley de archivos local y que ésta resultara armónica con la ley general.
75. De esta manera el Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 34, 87, 88 y 92, en la porción normativa *“Archivo Histórico del Estado Lic. Antonio Rocha Cordero”*; y 90, 91, 93 y 94, en la porción normativa *“SEDA”*, para el efecto de que, en lugar de estos últimos organismos, se tuviera a la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública, como el organismo facultado para desempeñar tales atribuciones<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Véanse párrafos 167 a 185, del engrose de la acción de inconstitucionalidad 219/2020.

<sup>23</sup> Resuelta el tres de mayo de dos mil veintidós, en este tema, por unanimidad de once votos, de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández (ponente) y Ríos Farjat; y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales con algunas consideraciones diversas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro Aguilar Morales anunciaron votos concurrentes y la Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio.

76. En el mismo sentido, en el **tema 8** de la resolución en comentario<sup>24</sup>, se declaró la invalidez de los artículos 19, 31, fracción X, y 59 de la Ley de Archivos de San Luis Potosí, en su redacción original, por la alusión que hacían al “*Archivo General del Estado*”, para que se hiciera referencia a la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública<sup>25</sup>.
77. Es decir, en dicho precedente este Tribunal Pleno analizó exclusivamente las particularidades del diseño institucional de la Ley de Archivos de San Luis Potosí, **sin establecer prohibiciones absolutas sobre la forma organizar a la entidad especializada en materia de archivos** en una entidad federativa. Al respecto, este alto tribunal consideró que, dadas las inconsistencias del diseño institucional contenido en dicha ley de San Luis Potosí, la solución que dotaba congruencia a la propia ley local y resultaba armónica con la ley general, era que **todas las facultades relativas a la entidad especializada en materia de archivos se refirieran a la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública**.
78. Sin embargo, de dicho precedente **no se desprende una prohibición a la legislatura de San Luis Potosí de idear un diseño institucional distinto**, siempre que éste resulte coherente con el propio sistema estatal de archivos y armónico con la ley general.
79. En este sentido, la legislatura de San Luis Potosí, en la reforma que ahora analizamos publicada en el Periódico Oficial de esta entidad el veinte de febrero del presente año, concibió un **arreglo institucional diferente** consistente, por un lado, en **suprimir las facultades propias de la entidad especializada en materia de archivos con las que contaba la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública** y trasladarlas al Archivo General del Estado, cuya regulación quedó establecida en el nuevo Título Sexto de la Ley de Archivos estatal. Por otro lado, conservó al Archivo Histórico del Estado “Lic. Antonio Rocha Cordero”, sin embargo, buscó darle **mayor claridad a la distribución de competencias entre éste y el Archivo General del Estado**, al definir las facultades de ambos entes en los nuevos títulos Sexto y Séptimo de la ley.
80. Por cuanto hace a lo primero, de la exposición de motivos del Decreto ahora impugnado se advierte la intención de suprimir de la Ley de Archivos de San Luis Potosí cualquier referencia a la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública. Incluso, en el artículo Tercero Transitorio del referido decreto, se previó la obligación de que dicha Comisión entregue al Archivo General del Estado y al Archivo Histórico, conforme a la competencia de cada uno de éstos, las copias de inventarios de expedientes, así como los documentos de archivo, y demás instrumentos que haya recibido, administrado o generado en ejercicio de su función como autoridad en materia de archivos.
81. Adicionalmente, este Tribunal Pleno advierte como hecho notorio<sup>26</sup> que, en el mismo Periódico Oficial del veinte de febrero de dos mil veinticuatro en el que se publicó el Decreto ahora impugnado, se publicó un diverso Decreto de reformas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de esta entidad, con el propósito de remover de aquella ley las competencias de la Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública como autoridad especializada en materia de archivos.
82. Por otra parte, como se señaló, en el Decreto ahora impugnado se introdujeron modificaciones a la Ley de Archivos, con el propósito de **clarificar la distribución de competencias entre el Archivo General y el Archivo Histórico de San Luis Potosí**.
83. Para entender esta distribución competencial, es necesario partir de que el artículo 4º, fracción II, de la Ley de Archivos de San Luis Potosí define a la **actividad archivística** como el “*conjunto de acciones encaminadas a administrar, organizar, conservar y difundir documentos de archivo*”.
84. Por su parte, la fracción III del mismo numeral define al **archivo**, como el “*conjunto organizado de documentos producidos o recibidos por los sujetos obligados en el ejercicio de sus atribuciones y funciones, con independencia del soporte, espacio o lugar que se resguarden*”.

<sup>24</sup>Véanse párrafos 186 a 201 del engrose de la acción de inconstitucionalidad 219/2020.

<sup>25</sup>Por mayoría de ocho votos, de las señoras Ministras Ortiz Ahlf, Piña Hernández (ponente) y Ríos Farjat, y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de la señora Ministra Esquivel Mossa y los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto aclaratorio.

<sup>26</sup>Con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en relación con el artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia.

85. Adicionalmente, el propio artículo 4° de la ley estatal define distintos tipos de archivos, como los de **concentración, trámite, privados de interés público e histórico**. Este último, señala la fracción VI, está integrado por “*documentos de conservación permanente y de relevancia para la memoria nacional, regional o local de carácter público*” (énfasis añadido)<sup>27</sup>.
86. Por otra parte, de los artículos 98 Ter y 98 Quáter de la ley estatal de archivos<sup>28</sup>, introducidos por el Decreto de reforma impugnado, se desprende que el **Archivo General del Estado** es un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión. Dicho organismo es la entidad especializada en materia de archivos a nivel estatal, que tiene por objeto promover la organización y administración homogénea de archivos, preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental del Estado, salvaguardar la memoria del Estado y contribuir a la transparencia y rendición de cuentas.
87. Asimismo, el Decreto impugnado introdujo los artículos 4°, fracción VI Bis y 98 Terdecies de la ley impugnada<sup>29</sup>, en los que se establece que el **Archivo Histórico del Estado** es el Archivo “Lic. Antonio Rocha Cordero”, el cual fue creado por el Decreto Número 49, publicado en el Periódico Oficial del Estado el ocho de febrero de mil novecientos setenta y nueve, y que se encuentra regulado por la ley estatal de archivos y su decreto de creación.
88. De igual manera, el Decreto impugnado estableció en la ley las funciones específicas del **Archivo General del Estado** y del **Archivo Histórico del Estado** en los respectivos artículos 98 Quáter y 98 Quaterdesis. Si bien algunas de dichas funciones resultan muy similares, como, por ejemplo, la prevista en las respectivas fracciones II y I de los mencionados preceptos<sup>30</sup>, consistente en organizar, conservar y difundir el acervo documental, gráfico, bibliográfico y hemerográfico que resguardan, la distinción radica en el tipo de archivos respecto del cual ejercen dichas facultades.
89. En efecto, en el nuevo diseño del sistema estatal de archivos ideado por la legislatura de San Luis Potosí y plasmado en el Decreto de reformas que ahora se analiza, **tanto el Archivo General como el Archivo Histórico de San Luis Potosí ejercen actividad archivística**, en términos del artículo 4°, fracción II, de la ley estatal. Sin embargo, el **Archivo Histórico despliega esa actividad únicamente respecto de archivos históricos**, es decir aquellos que resultan de **relevancia para la memoria nacional, regional o local**; en tanto que el **Archivo General lo hace respecto del resto de los archivos**.
90. Una vez clarificado lo anterior, a continuación se dará respuesta al concepto de invalidez del INAI respecto de los artículos aquí analizados.

#### VI.2.2. Análisis del concepto de invalidez del INAI

91. Como se recordará, en su primer concepto de invalidez, el INAI alega que las disposiciones impugnadas resultan inválidas porque: **a)** otorgan facultades al Archivo Histórico “Lic. Antonio Rocha Cordero” que deben ser propias y exclusivas del Archivo General del Estado, lo que genera duplicidad de funciones e incertidumbre respecto a la competencia de ambos organismos; **b)** no dan claridad

<sup>27</sup> **Artículo 4°.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por: [...]

**IV. Archivo de concentración:** al integrado por documentos transferidos desde las áreas o unidades productoras, cuyo uso y consulta es esporádica y que permanecen en él hasta su disposición documental;

**V. Archivo de trámite:** al integrado por documentos de archivo de uso cotidiano y necesario para el ejercicio de las atribuciones y funciones de los sujetos obligados; [...]

**VI. Archivo histórico:** al integrado por documentos de conservación permanente y de relevancia para la memoria nacional, regional o local de carácter público; [...]

**VII. Archivos privados de interés público:** al conjunto de documentos de interés público, histórico o cultural, que se encuentran en propiedad de particulares, que no reciban o ejerzan recursos públicos ni realicen actos de autoridad en los diversos ámbitos de gobierno; [...]

<sup>28</sup> **Artículo 98 Bis.** El Archivo General del Estado es un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines.

**Artículo 98 Ter.** El Archivo General del Estado es la entidad especializada en materia de archivos, que tiene por objeto promover la organización y administración homogénea de archivos, preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental del Estado, con el fin de salvaguardar la memoria del Estado de corto, mediano y largo plazo; así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas.

<sup>29</sup> **Artículo 4°.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

**VI bis. Archivo Histórico del Estado:** al Archivo Histórico del Estado “Lic. Antonio Rocha Cordero”, creado por Decreto Número 49, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 8 de febrero de 1979; [...]

**Artículo 98 Terdecies.** El Archivo Histórico del Estado se organizará y funcionará en los términos establecido (sic) en esta Ley, su Decreto de creación y Reglamento Interno.

<sup>30</sup> **Artículo 98 Quáter.** Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General del Estado tiene las siguientes atribuciones:

**II.** Organizar, conservar y difundir el acervo documental, gráfico, bibliográfico y hemerográfico que resguarda, con base en las mejores prácticas y las disposiciones jurídicas aplicables; [...]

**Artículo 98 Quaterdesis.** Además de las atribuciones que establece su Decreto de creación, el Archivo Histórico del Estado tiene las siguientes atribuciones:

**I.** Organizar, conservar y difundir el acervo documental, gráfico, bibliográfico y hemerográfico que resguarda, con base en las mejores prácticas y las disposiciones jurídicas aplicables; [...]

sobre qué conforma el acervo del Archivo General, ya que el acervo histórico estará en posesión del Archivo Histórico, dejando al Archivo General funciones administrativas y no propiamente de archivo propiamente y **c)** el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 219/2020 declaró la invalidez de las facultades otorgadas al Archivo Histórico, porque éstas corresponden al Archivo General.

92. El concepto de invalidez es **infundado** por las razones que se expresan a continuación.
93. A juicio de este Tribunal Pleno, el INAI parte de una premisa equivocada al considerar que las facultades conferidas al Archivo Histórico son propias y exclusivas del Archivo General del Estado. Aceptar el argumento del INAI implicaría que en el ámbito de las entidades federativas únicamente pudiera existir una sola entidad que ejerciera actividades archivísticas.
94. Al respecto, este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado en algunos de los precedentes en los que ha analizado la constitucionalidad de leyes estatales de archivos.
95. Así, en la **acción de inconstitucionalidad 141/2019** se reconoció la validez de una disposición de la Ley de Archivos de Jalisco que incluía en la definición de "Archivo General", además del Archivo General del Estado, a los archivos generales otros sujetos obligados como los poderes legislativo y judicial, los tribunales electoral y de justicia administrativa, la comisión estatal de derechos humanos, el instituto de transparencia local, entre otros<sup>31</sup>. Además, en el engrose de dicha resolución se sostuvo que *"no se advierte que la Ley General establezca que las entidades federativas únicamente deben contar con un Archivo General"*<sup>32</sup>.
96. En términos similares, en la **acción de 253/2020 y su acumulada 254/2020**, se reconoció la validez de diversas disposiciones de la Ley de Archivos de Chiapas de las cuales también se derivaba la existencia de archivos generales en los poderes legislativo y judicial, los organismos autónomos locales y los municipios<sup>33</sup>.
97. Finalmente, en lo que resulta el precedente más relevante para el presente tema, en la **acción de inconstitucionalidad 54/2021 y su acumulada 55/2021**, se reconoció la validez de diversas disposiciones de la Ley de Archivos de Chihuahua que contemplaban la existencia de un Archivo Histórico, además del Archivo General del Estado<sup>34</sup>.
98. Para ello, se consideró que artículo 33 de la Ley General de Archivos<sup>35</sup>, expresamente prevé que los sujetos obligados que no cuenten con archivo histórico deberán promover su creación y, mientras tanto, transferir sus documentos con valor histórico al Archivo General, a su equivalente en las entidades federativas **o al organismo que determinen las leyes**. Por lo cual, el hecho de que el legislador de Chihuahua hubiese establecido al Archivo Histórico del Estado como un organismo competente para resguardar los documentos con valor histórico, resultaba acorde con la ley general.
99. Por lo tanto, la sola existencia de un Archivo Histórico, además del Archivo General del Estado, no vuelve inválido al sistema de archivos local pues, como ha sostenido este Tribunal Pleno en sus precedentes, de la Ley General no se desprende que las entidades federativas únicamente deben contar con un Archivo General, además de que el artículo 33 expresamente admite la posibilidad de que exista una entidad especializada en archivos históricos, distinta al Archivo General.
100. De ahí que los **artículos 4º, fracción VI Bis y 98 Terdecies** que únicamente definen qué debe entenderse por "Archivo Histórico del Estado" y señala los ordenamientos que regulan su organización y funcionamiento **no contravienen lo dispuesto en la ley general**, pues de ella no se desprende alguna disposición que prohíba la existencia de un Archivo Histórico estatal.

<sup>31</sup>Resuelta el cuatro de mayo de dos mil veintiuno, en este tema, por mayoría de diez votos, de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández en contra de algunas consideraciones y Ríos Farjat, y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas (ponente), Aguilar Morales, Pardo Rebolledo en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek y Pérez Dayán; con voto en contra del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>32</sup>Engrose de la acción de inconstitucionalidad 141/2019, pág. 61.

<sup>33</sup>Resuelta el quince de mayo de dos mil veintitrés, en este tema, por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, y Ríos Farjat, y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek con consideraciones adicionales, Pérez Dayán y Aguilar Morales; con voto en contra de los señores Ministros Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea. Estuvo ausente la señora Ministra Piña Hernández.

<sup>34</sup>Resuelta el dos de abril de dos mil veinticuatro, en este tema, por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Batres Guadarrama por consideraciones distintas y Ríos Farjat con consideraciones adicionales y Piña Hernández salvo uno de los preceptos, y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán; con voto en contra de la señora Ministra Ortiz Ahlf y del señor Ministro González Alcántara Carrancá.

<sup>35</sup>**Artículo 33.** Los sujetos obligados que no cuenten con archivo histórico deberán promover su creación o establecimiento, mientras tanto, deberán transferir sus documentos con valor histórico al Archivo General, a su equivalente en las entidades federativas o al organismo que determinen las leyes aplicables o los convenios de colaboración que se suscriban para tal efecto.

101. Lo anterior, contrario a lo sostenido por el INAI, no contraviene a lo resuelto por este Tribunal Pleno en la **acción de inconstitucionalidad 219/2020**, en la que, entre otras cosas, se estableció que debía sustituirse la referencia al Archivo Histórico en diversas competencias por la referencia a la Comisión de transparencia. Ello en modo alguno implicó un mandato de este alto tribunal en el sentido de que no pudieran conferirse facultades relacionadas con la actividad archivística al Archivo Histórico, sino que fue la solución que, a la luz del modelo que establecía el texto original de la ley de archivos local, se consideró más adecuada para hacerla coherente y armónica con la ley general. Sin embargo, como ya se mencionó, ese modelo cambió con el Decreto ahora impugnado, por lo que las conclusiones del precedente en mención no condicionan la validez del nuevo modelo.
102. Una vez determinado que no resulta en sí mismo inválido que la legislatura de San Luis Potosí haya decidido establecer un nuevo sistema institucional en materia archivística a cargo de un Archivo General y de un Archivo Histórico, lo siguiente es analizar si, como alega el INAI, al Archivo Histórico le fueron conferidas atribuciones que deben ser propias y exclusivas del Archivo.
103. Este Tribunal Pleno considera que no le asiste razón al órgano garante pues de la Ley General de Archivos **no se desprende alguna disposición que impida a las entidades federativas conferir la actividad archivística respecto de archivos históricos a un órgano distinto al Archivo General**, como en este caso lo es el Archivo Histórico "Lic. Antonio Rocha Cordero".
104. Por el contrario, este arreglo institucional encuentra asidero, por un lado, en la libertad configurativa que el artículo 71 de dicha ley general confiere a las entidades para diseñar sus sistemas locales de archivos en términos equivalentes al sistema nacional. Lo cual, como se indicó al definirse el parámetro de regularidad en materia de archivos, no supone que las entidades federativas deban legislar en términos idénticos o establecer una réplica del sistema nacional a nivel local, sino que dicha equivalencia debe entenderse conforme a un criterio funcional, de tal manera que el diseño del sistema local guardará equivalencia con el nacional siempre y cuando las diferencias del primero no sean tales que entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del sistema nacional, ni su debida coordinación con los sistemas locales.
105. Adicionalmente, el sistema diseñado por la legislatura de San Luis Potosí también encuentra asidero, como ya se comentó, en el artículo 33 de la Ley General de Archivos que expresamente contempla que, ante la inexistencia de archivos históricos en los sujetos obligados, los archivos históricos sean enviados al órgano que para tal efecto defina la ley, como en este caso es el Archivo Histórico "Lic. Antonio Rocha Cordero".
106. A juicio de este Tribunal Pleno, en el presente caso no existen elementos para presumir que el hecho de que la legislación de archivos de San Luis Potosí confiera la actividad archivística respecto de archivos históricos a un Archivo Histórico, distinto al Archivo General, vaya a entorpecer, dificultar o imposibilitar el funcionamiento del sistema nacional, o que genere alguna distorsión que afecte el funcionamiento del sistema local.
107. Por el contrario, del análisis de los preceptos impugnados y de su lectura integral con el resto de la ley de archivos local, se aprecia que este ordenamiento **establece una distribución de competencias clara entre el Archivo General y el Archivo Histórico**, correspondiendo a este último la actividad archivística en relación con archivos históricos y al Archivo General el resto. De ahí que no le asista la razón al INAI cuando aduce que los preceptos impugnados no son claros en hacer esa distribución y que generan una duplicidad de funciones, pues además de sí ser clara la distribución competencial, no se advierte alguna disposición que suponga un traslape de atribuciones entre el Archivo General y el Archivo Histórico.
108. Así, si bien los preceptos impugnados señalan diversas actividades archivísticas que son coincidentes entre el Archivo General y del Archivo Histórico, ello no implica que dichos entes puedan ejercer esas actividades respecto de los mismos tipos de archivos, pues, como ya se indicó, las competencias del Archivo Histórico se limitan a actividades archivísticas relacionadas con archivos históricos, en tanto que el Archivo General las ejerce respecto del resto de los archivos.
109. Por lo tanto, los **artículos 19; 31, fracción X; 33; 34; 59; 67, fracción X; 73, párrafos primero y tercero; 75; 87; 88; 89; 90; 91; 92; 93; 94; 94 Quáter; 98 Quaterdecies** y el **Tercero Transitorio** del Decreto impugnado, no resultan contrarios a la ley general en las porciones que se refieren al Archivo Histórico del Estado, pues si bien se refieren a facultades que son coincidentes con las del Archivo General, éstas no se sobreponen, sino que se ejercen respecto de ámbitos distintos: en el caso del **Archivo Histórico** respecto de **archivos históricos** y en el caso del **Archivo General** respecto de **los demás tipos de archivos**.

110. Lo cual, contrario a lo sostenido por el INAI, no implica relegar la Archivo General a funciones meramente administrativas y no de archivo, pues debe recordarse que, en términos del artículo 4º, fracción VI, de la Ley de Archivos de San Luis Potosí, los archivos históricos son aquellos que tengan una relevancia para la memoria nacional, regional o local de carácter público, lo que no abarca todo el universo de archivos que generan los sujetos obligados. De ahí que, aun prescindiendo de la actividad archivística respecto de archivos históricos, el Archivo General realice su actividad archivística respecto de un volumen considerable de archivos.
111. De igual forma, resulta infundado el planteamiento del INAI en el sentido de que existe incertidumbre jurídica sobre qué documentos conforman el acervo del Archivo Histórico y del Archivo General del Estado. Conforme a lo expuesto es claro que el acuerdo del Archivo Histórico se conforma exclusivamente por documentos de archivo históricos, es decir, que se consideren relevancia para la memoria nacional, regional o local; en tanto que el acervo del Archivo General del Estado se conformará con el resto de los documentos de archivo.
112. Por lo anterior, al resultar **infundado** el concepto de violación hecho valer por INAI analizado en este apartado, lo procedente es **reconocer la validez** de los **artículos 4º, fracción VI Bis; 19; 31, fracción X; 33, último párrafo; 34; 59; 67, fracción IX; 73, primer y tercer párrafos; 75; 87; 88; 89; 90; 91; 92; 93; 94; 98 Quáter, fracción XX; el Título Séptimo, Capítulo Único, y los artículos que lo conforman 98 Terdecies y 98 Quaterdecies; y Tercero Transitorio**, del Decreto impugnado, en las porciones normativas impugnadas.

### VI.3. Requisitos para ser titular de la Dirección General del Archivo General del Estado

113. En su segundo concepto de invalidez, el INAI cuestiona la constitucionalidad de los requisitos de ser mexicano por nacimiento y no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso para ocupar el cargo de titular de la Dirección General del Archivo General del Estado, previstos en el artículo **98 Nonies, fracciones I y III**. El contenido de los referidos preceptos es el siguiente:

**Artículo 98 Nonies.** La persona titular de la Dirección General será nombrada por el Gobernador del Estado y deberá cubrir los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento;

[...]

III. No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso;

[...]

114. A continuación, se procederá por separado al estudio sobre la constitucionalidad de ambos requisitos.

#### VI.3.1. Requisito de ser mexicano “por nacimiento”

115. El INAI alega que el requisito previsto en el **artículo 98 Nonies, fracción I**, en su porción “**por nacimiento**”, transgrede los principios de seguridad jurídica y legalidad, pues el artículo 32 de la Constitución Política del país establece que el Congreso de la Unión es el único ente legitimado para reservar determinados cargos a las personas mexicanas por nacimiento, de ahí que el Congreso de San Luis Potosí esté imposibilitado para imponer este requisito de elegibilidad.
116. El referido concepto de invalidez es **fundado** por las razones que se expresan a continuación.
117. El marco constitucional que rige el tema de nacionalidad en nuestro sistema jurídico es el siguiente:

**Artículo. 30.** La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

**A).-** Son mexicanos por nacimiento:

I.- Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

II.- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos, de madre mexicana o de padre mexicano;

III.- Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y

IV.- Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

**B).-** Son mexicanos por naturalización:

I.- Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

II.- La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.

**Artículo 32.** La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo.

Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.

**Artículo 37.** [...]

**A).-** Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

**B).-** La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:

I.- Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y [...]

**118.** De los artículos constitucionales antes citados se desprende lo siguiente:

- a) La nacionalidad mexicana podrá adquirirse por nacimiento o por naturalización (nacionalidad mexicana originaria y derivada, respectivamente).
- b) La nacionalidad mexicana por nacimiento está prevista en el apartado A del artículo 30 constitucional, a través de los sistemas de *ius soli* y de *ius sanguinis*, esto es, en razón del lugar del nacimiento y en razón de la nacionalidad de los padres o de alguno de ellos, respectivamente.
- c) La nacionalidad por naturalización, denominada también derivada o adquirida, es conforme al apartado B del citado artículo 30 constitucional, aquella que se adquiere por voluntad de una persona, mediante un acto soberano atribuido al Estado que es quien tiene la potestad de otorgarla, una vez que se surten los requisitos que el propio Estado establece para tal efecto.
- d) De acuerdo con el artículo 30 constitucional, apartado B, acceden a la mexicanidad por naturalización las personas extranjeras que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la carta de naturalización y la mujer o varón extranjero que contraiga matrimonio con varón o mujer mexicana, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y reúnan los requisitos establecidos en la ley relativa.
- e) Se dispone lo relativo a la doble nacionalidad, así como a los cargos y funciones para los que se requiera la mexicanidad por nacimiento y no se adquiera otra nacionalidad.
- f) Finalmente, se establece que ninguna persona mexicana por nacimiento podrá ser privada de su nacionalidad y los motivos de pérdida de la mexicanidad por naturalización.

- 119.** El texto vigente de los artículos 30, 32 y 37 constitucionales tiene su origen en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, de cuyo procedimiento destaca lo siguiente:
- a)** La reforma tuvo por objeto la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o ciudadanía, para que quienes opten por alguna nacionalidad distinta a la mexicana puedan ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia, en igualdad de circunstancias.
  - b)** La reforma se vio motivada por el importante número de mexicanos residentes en el extranjero y que se ven desfavorecidos frente a los nacionales de otros países cuyas legislaciones consagran la no pérdida de su nacionalidad.
  - c)** Con la reforma, México ajustó su legislación a una práctica internacional facilitando a los nacionales la defensa de sus intereses.
  - d)** Se consideró que la reforma constituía un importante estímulo para las personas mexicanas que han vivido en el exterior, pues se eliminarían los obstáculos jurídicos para que después de haber emigrado puedan repatriarse a nuestro país.
  - e)** En concordancia con el establecimiento de la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, se propuso eliminar las causales de pérdida de nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el apartado A del artículo 37 constitucional, salvo en circunstancias excepcionales, exclusivamente aplicables a personas naturalizadas mexicanas.
  - f)** Por otra parte, se fortalecieron criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país, así como la voluntad real de ser mexicanos.
  - g)** Se agregó un nuevo párrafo al artículo 32, para que aquellos mexicanos por nacimiento que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, siempre sean considerados como mexicanos, para lo cual, al ejercitar tales derechos y cumplir sus obligaciones, deberán sujetarse a las condiciones establecidas en las leyes nacionales.
- 120.** En el dictamen de la Cámara de Diputados (instancia revisora) se sostuvo lo siguiente:
- a)** Las reformas constitucionales tienen como principal objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad, ciudadanía o residencia, salvo en circunstancias excepcionales aplicables exclusivamente a personas naturalizadas mexicanas, siempre con la intervención del Poder Judicial, por lo que desaparecen las causales de pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el inciso A del artículo 37 constitucional.
  - b)** En el artículo 30 se establece la transmisión de la nacionalidad a los nacidos en el extranjero, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, y a los que nazcan en el extranjero hijos de mexicanos por naturalización, lo que permitirá asegurar en estas personas el mismo aprecio que sus progenitores tienen por México.
  - c)** Se fortalecen tanto en el artículo 30 lo relativo a los extranjeros que contraen matrimonio con mexicanos, como en el artículo 37 lo relativo a la pérdida de la nacionalidad, criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y una voluntad real de ser mexicanos.
  - d)** Se agrega un nuevo párrafo al artículo 37 para que aquellas personas mexicanas por nacimiento que adquieran otra nacionalidad, al ejercer sus derechos derivados de la legislación mexicana, sean consideradas como mexicanas, por lo que, para el ejercicio de esos derechos, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales. Esta disposición tiene por objeto dejar en claro que aquellos mexicanos que se hayan naturalizado ciudadanos de otro país no podrán invocar la protección diplomática de gobierno extranjero, salvaguardando así otras disposiciones constitucionales, tales como la relativa a la doctrina Calvo.
  - e)** La reforma del artículo 32 resulta fundamental para evitar conflictos de intereses o dudas en la identidad de los mexicanos con doble nacionalidad, respecto del acceso a cargos que impliquen funciones públicas en este país. De ahí la conveniencia de que el precepto ordene que la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad, así como que el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. A dicho texto se agrega que esa misma reserva *será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.*

121. Del análisis de la exposición de motivos se constata la consideración esencial del órgano reformador de la Constitución de que la nacionalidad mexicana no se agota por una demarcación geográfica, sino que se relaciona con el sentimiento de pertenencia, lealtad a las instituciones, a los símbolos, a la cultura y a las tradiciones, y que se trata de una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas.
122. En el marco de esta reforma, que amplió los supuestos para la naturalización, el órgano reformador de la Constitución determinó que el ejercicio de ciertos cargos y funciones que se relacionan con el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales tienen que ser desempeñados por personas mexicanas por nacimiento, pues sus titulares tienen que estar libres de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países.
123. A partir de entonces, el órgano reformador de la Constitución ha venido definiendo expresamente aquellos supuestos específicos para los que es necesario que la persona que los ejerza sea mexicana por nacimiento. Entre éstos, se encuentran las personas comisionadas del organismo garante del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales federal (artículo 6º, apartado A); las personas comisionadas del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica (artículo 28); las personas depositarias de los Poderes de la Unión (artículos 55, fracción I, 58, 82, fracción I, 95, fracción I, 97, fracción I, y 99); entre otras.
124. En ese contexto se inserta precisamente la previsión del artículo 32 de la Constitución Política del país, en el que el propio órgano reformador de la Constitución estableció expresamente diversos cargos públicos que deberán ser ocupados por personas mexicanas por nacimiento, pero, además, en términos de su segundo párrafo, estipuló que *esta reserva también será aplicable a los casos que así señalen otras leyes del Congreso de la Unión*.
125. Así, en cuanto a la atribución de establecer como requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos el ser persona mexicana por nacimiento en términos del artículo 32 constitucional, este alto tribunal arriba a la conclusión que los órganos legislativos locales que establezcan dicha exigencia no están facultados para ello, pues el segundo párrafo del precepto constitucional citado sólo menciona al Congreso de la Unión cuando refiere a que existen cargos públicos para cuyo ejercicio es necesaria la nacionalidad por nacimiento, y excluye a los congresos locales.
126. De ahí que, si el artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reserva de manera exclusiva al Congreso de la Unión la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de la mexicanidad por nacimiento, las entidades federativas no pueden en caso alguno, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los expresamente señalados en la Constitución Política del país. Sin que ello implique un pronunciamiento respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular esta materia, dado que el tema tratado en la presente acción de inconstitucionalidad versa sobre la invalidez de una norma perteneciente a una legislación local.
127. Aplicados estos razonamientos, los cuales han sido reiterados en diversos precedentes, entre los que se destaca la **acción de inconstitucionalidad 122/2021 y su acumulada 125/2021** en la que se invalidó un requisito similar para ocupar el cargo de titular de la Dirección General del Archivo General del Estado de Guerrero<sup>36</sup>, la disposición aquí impugnada resulta inconstitucional.
128. En el artículo artículo **98 Nonies, fracción I**, de la Ley de Archivos de San Luis Potosí, el Congreso de San Luis Potosí incorporó el requisito de la nacionalidad mexicana **“por nacimiento”** para acceder a la titularidad de la Dirección General del Archivo General del Estado. Por tanto, esta disposición debe ser declarada inválida, ya que la entidad federativa carece de competencia para imponer dicho requisito.
129. En consecuencia, se **declara la invalidez** de la porción normativa **“por nacimiento”**, prevista en el artículo **98 Nonies, fracción I**, de la Ley de Archivos de San Luis Potosí.

---

<sup>36</sup>Resuelta el dos mayo de dos mil veintitrés, en este tema, por unanimidad de diez votos, de las señoras Ministras Esquivel Mossa en contra de las consideraciones, Ortiz Ahlf en contra de las consideraciones y con razones adicionales y Piña Hernández en contra de las consideraciones, y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de las consideraciones, Aguilar Morales en contra de las consideraciones, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Estuvo ausente la señora Ministra Ríos Farjat.

**VI.3.2. Requisito de no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso**

130. Respecto del requisito previsto en la **fracción III** del artículo **98 Nonies**, consistente en no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso, el INAI alega que se vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, libertad de trabajo y de acceso a un empleo público. Ello, pues dicho requisito impide de forma injustificada que las personas que hayan sido sentenciadas por la comisión de un ilícito doloso, puedan desempeñarse en el cargo público mencionado, aun cuando la sanción correspondiente haya sido cumplida y no se relacione directamente con las funciones correspondientes. Lo cual constituye una disposición discriminatoria por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el cargo referido.
131. Este Tribunal Pleno considera **fundado** el concepto de invalidez hecho valer por el INAI en relación con este requisito por las razones que se expresan a continuación.
132. El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado en múltiples ocasiones que **el derecho a la igualdad**, previsto en el párrafo quinto del artículo 1º constitucional<sup>37</sup>, se expresa a través de un principio adjetivo, el cual consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.
133. En ese sentido, se ha considerado que el derecho humano a la igualdad y la prohibición de discriminación obligan a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación.
134. También se ha precisado que, si bien el sentido de la igualdad es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo siempre, en cualquier momento y circunstancia, y en condiciones absolutas, sino que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio, en forma injustificada. Por tanto, tal principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de manera que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido, sino que resultará constitucionalmente exigido<sup>38</sup>.
135. Ahora, el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Política del país, condiciona el ejercicio del derecho de acceso a un cargo público a poseer las calidades que establezca la ley<sup>39</sup>.
136. En relación con dicho concepto, el Tribunal Pleno ha reiterado en diversos precedentes que por *calidades* la Constitución se refiere a *“las características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne, lo que debe concatenarse con el respeto al principio de eficiencia”*<sup>40</sup>.
137. Lo anterior impone un primer vínculo a las legislaturas, federal y de las entidades federativas, en cuanto a la definición de los requisitos de acceso a un cargo público, consistente en que éstos deben ser razonables en función del perfil que resulte deseable para ejercer dicho cargo, lo cual se deduce de las facultades que ejercerá.

<sup>37</sup> **Artículo 1º.** [...]

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

<sup>38</sup> **Acción de inconstitucionalidad 8/2014.** Resuelta el once de agosto de dos mil quince, por mayoría de nueve votos de la Ministra Sánchez Cordero y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Pérez Dayán y Aguilar Morales; con voto en contra del Ministro Medina Mora. Estuvo ausente la Ministra Luna Ramos.

**Amparo directo en revisión 1349/2018.** Resuelto por la Primera Sala el quince de agosto de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Piña Hernández y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>39</sup> **Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía: [...]

**VI.** Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley; [...]

<sup>40</sup> Jurisprudencia P./J. **123/2005**, con el rubro: **“ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD.** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, pág. 1874, registro digital: 177102.

138. Un segundo vínculo que genera para las legislaturas, federal y estatales, consiste en respetar el principio de igualdad y no discriminación. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el artículo 23.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos no consagra el derecho de acceder a un cargo público, sino el de hacerlo en condiciones generales de igualdad, lo cual, supone, entre otras cosas, que las personas no sean objeto de discriminación en el ejercicio de este derecho<sup>41</sup>.
139. En términos similares, este Tribunal Pleno ha sostenido en la citada **jurisprudencia 123/2005**, que la Constitución Política del país impone la obligación de no exigir requisito o condición alguna que no sea referible a los principios de mérito y capacidad para el acceso a la función pública, de manera que violan este derecho aquellos requisitos que establezcan una diferencia discriminatoria entre las personas ciudadanas.
140. Por lo tanto, cuando el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas definen las calidades necesarias para que una persona acceda a un cargo público, es necesario que los requisitos establecidos estén directamente relacionados con el perfil idóneo para su desempeño. Lo cual exige criterios objetivos y razonables que eviten discriminar a personas que potencialmente tengan las competencias necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente cargo<sup>42</sup>.
141. En cambio, si los requisitos están formulados de manera arbitraria y genérica, sin correlacionarlos con el tipo de función a realizar, ello se traduce en una sobreinclusión que genera un trato diferenciado e injustificado en el acceso a determinados cargos públicos de personas que potencialmente tengan las competencias necesarias para desempeñarlos con eficiencia y eficacia, lo que constituye una discriminación contraria a la Constitución.
142. En consecuencia, para analizar la razonabilidad de cualquier requisito de acceso a un cargo público es necesario conocer las funciones que desempeñará la persona que lo ocupe. Pues sólo de esa manera es posible determinar si el requisito guarda una relación directa con el perfil idóneo para desempeñar esa función o si excluye a determinadas personas en forma irrazonable y discriminatoria de la posibilidad de acceder a él.
143. En relación con la **metodología** para analizar la razonabilidad de los requisitos de acceso a un cargo público no electivo, el Tribunal Pleno, en diversos precedentes<sup>43</sup>, ha sostenido que, en primer lugar, se debe comprobar si el legislador estableció una **distinción**. Es decir, debe verificarse que se haya excluido a algún colectivo de un beneficio otorgado a otro colectivo similar, o bien, que se hayan establecido regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho similares.
144. Si se comprueba que el legislador efectivamente realizó una distinción, entonces es necesario, en segundo lugar, elegir el **nivel de escrutinio** que debe aplicarse para analizar dicha distinción ya sea un test estricto u ordinario.
145. En tercer lugar, se debe desarrollar cada una de las etapas del **test** que se haya elegido, en el entendido de que, si la norma no supera alguna de dichas etapas, no será necesario desarrollar las siguientes, pues habrá quedado acreditada su inconstitucionalidad.
146. Con base en esta metodología y a la luz del parámetro de regularidad definido en los párrafos anteriores, a continuación se procede al análisis del requisito impugnado por el INAI.
147. Como punto de partida se tiene que, de los artículos 98 Ter y 98 Quáter de la Ley de Archivos de San Luis Potosí<sup>44</sup>, se desprende que el **Archivo General del Estado** es un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión. Dicho

<sup>41</sup>Véase, entre otros, *Caso López Lone y otros vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párrafo 236.

<sup>42</sup>**Acción de inconstitucionalidad 139/2022**, resuelta el veinticuatro de octubre de dos mil veintitrés, por unanimidad de diez votos en relación con este tema, de las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat y Piña Hernández, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

<sup>43</sup>Véanse, entre otros:

**Acción de inconstitucionalidad 74/2022**, resuelta el diecisiete de octubre de dos mil veintitrés por mayoría de nueve votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán; con voto en contra de las Ministras Ríos Farjat y Piña Hernández.

**Acción de inconstitucionalidad 139/2022**, fallada el veinticuatro de octubre de dos mil veintitrés (véase *supra*, nota 42).

**Acción de inconstitucionalidad 205/2023**, resuelta el cinco de marzo de dos mil veinticuatro por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek; con voto en contra de las Ministras Batres Guadarrama y Piña Hernández y el Ministro Pérez Dayán.

<sup>44</sup>**Artículo 98 Bis**. El Archivo General del Estado es un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines.

**Artículo 98 Ter**. El Archivo General del Estado es la entidad especializada en materia de archivos, que tiene por objeto promover la organización y administración homogénea de archivos, preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental del Estado, con el fin de salvaguardar la memoria del Estado de corto, mediano y largo plazo; así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas.

organismo es la entidad especializada en materia de archivos a nivel estatal, que tiene por objeto promover la organización y administración homogénea de archivos, preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental del Estado, salvaguardar la memoria del Estado y contribuir a la transparencia y rendición de cuentas.

148. Por su parte, el artículo 98 Sexies, fracción III, dispone que para el cumplimiento de sus funciones el Archivo General del Estado contará, entre otros órganos, con una Dirección General<sup>45</sup>, cuyo titular tendrá las siguientes funciones, de conformidad con el artículo 98 Decies:

**Artículo 98 Decies.** La persona titular de la Dirección General, tendrá las siguientes facultades:

I. Supervisar que la actividad del Archivo General del Estado cumpla con las disposiciones legales, administrativas y técnicas aplicables, así como con los programas y presupuestos aprobados;

II. Proponer a la Junta de Gobierno las medidas necesarias para el funcionamiento del Archivo General del Estado;

III. Proponer a la Junta de Gobierno el proyecto de Estatuto Orgánico;

IV. Nombrar y remover a los servidores públicos del Archivo General del Estado, cuyo nombramiento no corresponda a la Junta de Gobierno, y

V. Las demás previstas en esta Ley y en otras disposiciones jurídicas aplicables.

149. Hechas las anteriores precisiones, este Tribunal Pleno procede al análisis de constitucionalidad de la norma impugnada de acuerdo con la metodología anunciada en párrafos anteriores.
150. **Existencia de la distinción.** En el presente caso es claro que la **fracción III** del artículo **98 Nonies**, de la Ley de Archivos de San Luis Potosí, establece una distinción entre las personas que han sido condenadas por algún delito doloso y quienes no han sido sancionadas de este modo, toda vez que excluye sólo a las primeras de la posibilidad de ser nombradas titulares de la Dirección General del Archivo General potosino. En consecuencia, lo siguiente es definir el nivel de escrutinio con base en el cual se analizará la validez de dicha distinción.
151. **Nivel de escrutinio.** Este Tribunal Pleno considera que la distinción señalada en el párrafo anterior no se encuentra basada en alguna categoría sospecha de las prohibidas por el último párrafo del artículo 1° de la Constitución Política del país. Por ende, el examen de constitucionalidad del precepto analizado en este apartado se realiza con base en un **escrutinio ordinario**, el cual implica analizar la **finalidad** perseguida por la medida, su **instrumentalidad** y su **proporcionalidad**.
152. **Finalidad constitucionalmente válida.** Por finalidad constitucionalmente legítima debe entenderse un objetivo que encuentre acogida amplia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que implica que no entre en conflicto con ningún artículo constitucional.
153. Al respecto, este alto tribunal ha señalado que la especialización y profesionalización es un aspecto clave en la administración pública, pues es necesario que quienes ejerzan cargos públicos cuenten con determinadas calidades que garanticen que lo ejercerán de forma idónea<sup>46</sup>.
154. De esta manera, resulta **constitucionalmente válido** que el legislador pretenda crear un filtro de acceso a cargos públicos para que únicamente las personas con las calidades específicas requeridas sean aspirantes a esos cargos, pues de ese modo buscan garantizar la rectitud, probidad, honorabilidad y capacidad técnica de quien vaya a desempeñar el cargo público.
155. **Instrumentalidad de la medida.** Sin embargo, a juicio de este Tribunal Pleno, el requisito bajo análisis no supera la grada de instrumentalidad, toda vez que el requisito de no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso **no tiene relación directa, clara e indefectible**, con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido.

<sup>45</sup> **Artículo 98 Sexies.** Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General del Estado contará con los siguientes órganos:

I. Junta de Gobierno;

II. Dirección General;

III. Órgano Interno de Control;

IV. Consejo Técnico, y

IV (sic). Las estructuras administrativas establecidas en su Estatuto Orgánico.

El Consejo Técnico operará conforme a los lineamientos emitidos por el Órgano de Gobierno.

<sup>46</sup> **Acción de inconstitucionalidad 139/2022**, véase, *supra* nota 42.

156. En este punto es importante destacar que el precepto combatido contiene una hipótesis normativa que:
- No permite identificar si la sanción impuesta se encuentra en resolución firme.
  - No distingue entre delitos graves o no graves.
  - No contiene límite temporal, en cuanto a si la condena fue impuesta hace varios años o de forma reciente.
  - No distingue entre personas condenadas que ya cumplieron con la respectiva pena y entre condenas que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.
  - No distingue entre delitos cuyo bien jurídico tutelado pueda impactar o esté relacionado con las funciones del cargo y delitos cuyo bien tutelado no tengan conexión con el cargo a desempeñar.
157. De lo anterior se deduce que el requisito bajo análisis excluye del acceso al cargo a cualquier persona que hubiera sido condenada por la comisión de cualquier tipo de delito doloso, sin importar si el delito por el cual hubiese sido condenado guarde alguna relación con las funciones de la persona titular la Dirección General del Archivo General estatal.
158. Por lo cual, se trata de una norma **sobreinclusiva** toda vez que el impedimento de acceso al cargo abarca a personas que se ubiquen en una gran cantidad de supuestos, la mayoría de los cuales no guardan una relación de razonabilidad con el perfil idóneo del cargo, y sin que exista una razón objetiva para considerar que esas personas no ejercerán el cargo con la misma efectividad que quienes no se encuentran en la prohibición.
159. Como quedó expresado previamente, este alto tribunal ha determinado que las calidades que fije la ley para ocupar un cargo público a las que se refiere el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Política del país, deben ser **razonables y no discriminatorias**<sup>47</sup>, condiciones que no cumplen en la norma impugnada.
160. Si bien pudiera resultar razonable exigir para este cargo la no comisión de algún tipo específico de delitos relacionados con la función que desempeña, no resulta razonable exigirlo para cualquier tipo de delitos dolosos, ocurridos en cualquier momento, ya que ello incluye una amplia cantidad de supuestos que en nada favorecen directamente a la configuración del perfil idóneo para el cargo de titular de la Dirección General del Archivo General estatal, de ahí su carácter **sobreinclusivo**.
161. Por lo tanto, al no estar justificada la instrumentalidad del requisito de **no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso** para ocupar el cargo de titular del **titular de la Dirección General del Archivo General del Estado de San Luis Potosí**, éste resulta inválido, sin que sea necesario desarrollar el tercer paso del escrutinio ordinario, relativo a la proporcionalidad de la medida.
162. En el mismo sentido se pronunció este Tribuna Pleno al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 101/2019**<sup>48</sup>, **122/2021**<sup>49</sup>, **53/2021** y **acumulada 58/2021**<sup>50</sup>, **253/2020** y **acumulada 254/2020**<sup>51</sup>, **54/2021** y **acumulada 55/2021**<sup>52</sup>, y **39/2022** y **acumulada 41/2022**<sup>53</sup>; en las cuales se declaró la invalidez de requisitos muy similares al aquí analizado para ocupar la titularidad de la Dirección General de los Archivos Generales de Colima, Guerrero, Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua y Sinaloa, respectivamente.

<sup>47</sup>**Acción de inconstitucionalidad 74/2008.** Resuelta el doce de enero de dos mil diez, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero y de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Cossío Díaz, Franco González Salas, Valls Hernández, Silva Meza y Ortiz Mayagoitia.

<sup>48</sup>Resuelta el tres de mayo de dos mil veintiuno, en este tema, por mayoría de diez votos, de las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea; con voto en contra de la señora Ministra Piña Hernández (ponente), quien anunció voto particular.

<sup>49</sup>Resuelta el dos de mayo de dos mil veintitrés, en este tema, por unanimidad de diez votos, las señoras Ministras Esquivel Mossa (ponente), Ortiz Ahlf y Piña Hernández, y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea. Estuvo ausente la señora Ministra Ríos Farjat.

<sup>50</sup>Resuelta el once de mayo de dos mil veintitrés, en este tema, por unanimidad de once votos, de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat y Piña Hernández separándose de la metodología, y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea separándose de la metodología, Laynez Potisek y Pérez Dayán (ponente).

<sup>51</sup>Resuelta el quince de mayo de dos mil veintitrés, en este tema, por mayoría de nueve votos, de las señoras Ministras Esquivel Mossa con aclaraciones y apartándose del párrafo 270 del proyecto original, Ortiz Ahlf y Ríos Farjat, y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo apartándose del párrafo 252 del proyecto original, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, Laynez Potisek y Aguilar Morales; con voto en contra del señor Ministro Pérez Dayán. Estuvo ausente el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena (ponente).

<sup>52</sup>Resuelta el dos de abril de dos mil veinticuatro, en este tema, por unanimidad de once votos, de las señoras Ministras Esquivel Mossa separándose de consideraciones, Ortiz Ahlf, Batres Guadarrama, Ríos Farjat y Piña Hernández, y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

<sup>53</sup>Resuelta el treinta de abril de dos mil veinticuatro, en este tema, por unanimidad de diez votos, de las señoras Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Batres Guadarrama y Piña Hernández, y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán (ponente). Estuvo ausente la señora Ministra Ríos Farjat.

163. En consecuencia, al resultar **fundado** el concepto de invalidez formulado por el INAI en relación con este requisito, se declara la **invalidez** del artículo **98 Nonies, fracción III**, de la Ley de Archivos de San Luis Potosí.

#### VII. EFECTOS

164. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44, 45 y 73 de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>54</sup>, este Alto Tribunal precisa las **declaratorias de invalidez** determinadas en la presente ejecutoria respecto de las disposiciones reclamadas de la Ley de Archivos de San Luis Potosí:

- Se **declara la invalidez** del artículo **98 Nonies, fracciones I, en la porción normativa “por nacimiento”, y III**, de conformidad con lo razonado en el **tema VI.3**.

165. En consecuencia, las disposiciones impugnadas deberán leerse de la siguiente manera:

**Artículo 98 Nonies.** La persona titular de la Dirección General será nombrada por el Gobernador del Estado y deberá cubrir los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano ~~por nacimiento~~;

II. Poseer, al día de la designación, con título y cédula profesional en disciplinas de las ciencias sociales o humanidades, expedido por autoridad o institución facultada para ello con una antigüedad de al menos cinco años al momento de su designación, y contar con experiencia mínima de cinco años en materia archivística;

III. ~~No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso;~~

IV. No ser cónyuge, ni tener relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de las personas integrantes de la Junta de Gobierno, y

V. No contar con sanción de inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Durante su gestión, el Director General no podrá desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos que puede desempeñar en las instituciones docentes, científicas o de beneficencia, siempre que sean compatibles con sus horarios, responsabilidades y actividades dentro del Archivo General del Estado.

166. Finalmente, se precisa que, conforme a lo dispuesto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria, las declaratorias de invalidez antes señaladas surtirán sus efectos **a partir de la notificación de los puntos resolutivos** de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de San Luis Potosí.

---

#### <sup>54</sup> Artículo 41

Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

II. Los preceptos que la fundamenten;

III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

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;

V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación”.

#### Artículo 43

Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales”.

#### Artículo 44

Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado”.

#### Artículo 45

Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia”.

#### Artículo 73

Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

167. Por lo expuesto y fundado, se

**RESUELVE:**

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

**SEGUNDO.** Se reconoce la **validez** de los artículos 4, fracción VI BIS, 19, en su porción normativa 'así como al Archivo Histórico del Estado', 31, fracción X, en su porción normativa 'o al Archivo Histórico del Estado', 33, párrafo último, 34, en su porción normativa 'mientras tanto, deberán transferir sus documentos con valor histórico al Archivo Histórico del Estado', 59, en su porción normativa 'y al Archivo Histórico del Estado', 67, fracción IX, 73, párrafos primero, en su porción normativa 'y al Archivo Histórico del Estado', y tercero, en su porción normativa 'o el Archivo Histórico del Estado', 75, en su porción normativa 'y al Archivo Histórico del Estado', 87, en su porción normativa 'y el Archivo Histórico del Estado', 88, en su porción normativa 'o el Archivo Histórico del Estado', 89, en su porción normativa 'y el Archivo Histórico del Estado', 90, en su porción normativa 'y con el Archivo Histórico del Estado', 91, en su porción normativa 'o el Archivo Histórico del Estado', 92, en su porción normativa 'y del Archivo Histórico del Estado', 93, en su porción normativa 'y el Archivo Histórico del Estado', 94, en su porción normativa 'y el Archivo Histórico del Estado', 98 QUÁTER, fracción XX, en su porción normativa 'conjuntamente con el Archivos Histórico del Estado y', 98 TERDECIES y 98 QUATERDECIES de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, reformada mediante el DECRETO 1007, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de febrero de dos mil veinticuatro, así como la del artículo transitorio tercero, en su porción normativa 'y, al Archivo Histórico del Estado, en su caso, conforme a la competencia de cada uno de éstos', del referido decreto.

**TERCERO.** Se declara la **invalidez** del artículo 98 NONIES, fracciones I, en su porción normativa 'por nacimiento', y III, de la referida Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, la cual surtirá sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de dicho Estado.

**CUARTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, 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 resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y sobreseimiento y a la precisión de las normas reclamadas (votación realizada en la sesión celebrada el veintiuno de abril de dos mil veinticinco).

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández con precisiones y consideraciones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Parámetro de regularidad constitucional en materia de archivos". La señora Ministra Ortiz Ahlf votó en contra (votación realizada en la sesión celebrada el veintiuno de abril de dos mil veinticinco).

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández por consideraciones distintas, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Facultades otorgadas al Archivo Histórico del Estado 'Lic. Antonio Rocha Cordero'", consistente en reconocer la validez de los artículos 4, fracción VI BIS, 33, párrafo último, 67, fracción IX, 93, en su porción normativa "y el Archivo Histórico del Estado", 98 TERDECIES y 98 QUATERDECIES, salvo sus fracciones V, en su porción normativa "Autorizar", y XV, de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí. La señora Ministra Ortiz Ahlf votó en contra (votación realizada en la sesión celebrada el veintiuno de abril de dos mil veinticinco).

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, denominado "Facultades otorgadas al Archivo Histórico del Estado 'Lic. Antonio Rocha Cordero'", consistente en reconocer la validez de los artículos 19, en su porción normativa "así como al Archivo Histórico del Estado", 31, fracción X, en su porción normativa "o al Archivo Histórico del Estado", 34, en su porción normativa "mientras tanto, deberán transferir sus documentos con valor histórico al Archivo Histórico del Estado",

59, en su porción normativa “y al Archivo Histórico del Estado”, 73, párrafos primero, en su porción normativa “y al Archivo Histórico del Estado”, y tercero, en su porción normativa “o el Archivo Histórico del Estado”, 75, en su porción normativa “y al Archivo Histórico del Estado”, 87, en su porción normativa “y el Archivo Histórico del Estado”, 88, en su porción normativa “o el Archivo Histórico del Estado”, 89, en su porción normativa “y el Archivo Histórico del Estado”, 90, en su porción normativa “y con el Archivo Histórico del Estado”, 91, en su porción normativa “o el Archivo Histórico del Estado”, 92, en su porción normativa “y del Archivo Histórico del Estado”, 94, en su porción normativa “y el Archivo Histórico del Estado”, 98 QUÁTER, fracción XX, en su porción normativa “conjuntamente con el Archivos Histórico del Estado y”, y 98 QUATERDECIES, fracciones V, en su porción normativa “Autorizar”, y XV, de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí, reformada mediante el DECRETO 1007, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinte de febrero de dos mil veinticuatro, así como la del artículo transitorio tercero, en su porción normativa “y, al Archivo Histórico del Estado, en su caso, conforme a la competencia de cada uno de éstos”, del referido decreto. Las señoras Ministras Ortiz Ahlf y Presidenta Piña Hernández votaron en contra (votación realizada en la sesión celebrada el veintiuno de abril de dos mil veinticinco).

#### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por falta de razonabilidad, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat por falta de razonabilidad, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández en contra de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, en su parte primera, denominada “Requisitos para ser titular de la Dirección General del Archivo General del Estado”, consistente en declarar la invalidez del artículo 98 NONIES, fracción I, en su porción normativa “por nacimiento”, de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí. La señora Ministra Batres Guadarrama votó en contra. La señora Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández en contra de la metodología y las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, en su parte segunda, denominado “Requisitos para ser titular de la Dirección General del Archivo General del Estado”, consistente en declarar la invalidez del artículo 98 NONIES, fracción III, de la Ley de Archivos para el Estado de San Luis Potosí. La señora Ministra Batres Guadarrama votó en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con precisiones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de San Luis Potosí. La señora Ministra Batres Guadarrama votó en contra.

#### **En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández.

El señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá no asistió a la sesión de veintiuno de abril de dos mil veinticinco previo aviso a la Presidencia. El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a las sesiones de veintiuno y veintidós de abril de dos mil veinticinco previo aviso a la Presidencia.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

Firman la señora Ministra Presidenta y la señora Ministra ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministra **Ana Margarita Ríos Farjat**.- 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 treinta y nueve fojas útiles concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 70/2024, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veintidós de abril de dos mil veinticinco. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México a dieciocho de agosto de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 70/2024.**

En la sesiones celebradas el veintiuno y veintidós de abril de dos mil veinticinco, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en contra del Decreto 1007 mediante el cual se reformaron diversas disposiciones de la Ley de Archivos del Estado de San Luis Potosí, publicado el veinte de febrero de dos mil veinticuatro en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

En esta acción de inconstitucionalidad se reconoció la validez de diversas disposiciones que establecían la existencia y asignaban facultades al Archivo Histórico del Estado de San Luis Potosí y se declaró la invalidez de los requisitos de ser mexicano por nacimiento y no haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso, para ocupar la titularidad de la Dirección General del Archivo General de esta entidad federativa.

**Me correspondió ser la ponente en el presente asunto** y, si bien compartí el sentido de lo resuelto en todos los temas, en el correspondiente la invalidez del requisito de ser mexicano por nacimiento voté de manera concurrente. Ello, debido a que, como lo he expresado en múltiples precedentes, no comparto el criterio mayoritario del Pleno sobre la razón por la que dicho requisito es inválido, con base en el cual se elaboró el proyecto que presenté, consistente en que respecto a que las entidades federativas no tienen competencia para el establecimiento de dicho requisito implica legislar en materia de nacionalidad, cuestión sobre la que no tienen competencia las entidades federativas.

El artículo impugnado disponía, en la parte conducente, lo siguiente:

**Artículo 98 Nonies.** *La persona titular de la Dirección General será nombrada por el Gobernador del Estado y deberá cubrir los siguientes requisitos:*

*I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento; [...]*

La porción “*por nacimiento*” fue declarada inválida por mayoría de ocho votos<sup>1</sup>. La mayoría consideró que la invalidez del referido precepto derivaba de que los Congresos locales no tienen facultad para fijar algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para ocupar y ejercer cargos y funciones públicos porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene reserva explícita respecto a ciertos cargos y funciones para los que aplica ese requisito. De lo anterior la mayoría desprendió que los Estados no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que ya están previstos en la propia Constitución.

Si bien coincidí con la declaratoria de invalidez de la porción normativa impugnada, no comparto las consideraciones de la sentencia, por lo que formulo el presente voto concurrente para exponer las razones que me llevaron a votar por la invalidez.

**Razones de la concurrencia.**

A continuación, expongo las razones de mi disenso con el criterio mayoritario en torno a la competencia de los Congresos locales para prever como requisito para acceder a cargos públicos la nacionalidad mexicana por nacimiento, así como las que, en mi opinión, debieron de sustentar la invalidez del precepto a la luz del derecho humano a la igualdad, que evidentemente resultaba transgredido en este caso.

Respondo primero a dos interrogantes previas, que me permitirán entonces exponer las consideraciones de fondo.

**1. ¿El Congreso del Estado de San Luis Potosí estaba legislando en materia de nacionalidad, como para poder sostener que interfería con una facultad exclusiva del Congreso de la Unión?**

La respuesta es **no**. La nacionalidad está regida por el artículo 30 constitucional, y el diverso 73 que reserva facultad expresa al Congreso de la Unión para: “*XVI. Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República*”.

Ninguna de tales actividades estaba llevando a cabo el legislador del Estado de San Luis Potosí al restringir el acceso a un cargo público de dicha entidad respecto a quienes fueran mexicanos por nacimiento.

**2. ¿El artículo 32 constitucional crea un catálogo absoluto y exclusivo de cargos que entrañen la mexicanidad por nacimiento?**

También en este caso me parece que la respuesta es **no**. Para clarificar esta respuesta, conviene transcribir el precepto (las negritas son propias):

<sup>1</sup> De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Presidenta Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat de manera concurrente, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebollo y Laynez Potisek. La Ministra Batres Guadarrama votó en contra. El Ministro Pérez Dayán estuvo ausente.

*Artículo 32. La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.*

*El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, **por disposición de la presente Constitución**, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen **otras leyes del Congreso de la Unión**. [...]*

Ciertamente, la Constitución Política del país contiene el requisito de la mexicanidad por nacimiento para acceder a diversos cargos, por ejemplo, Presidente de la República, Secretario de Estado, Diputado, Senador, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fiscal General de la República, Auditor Superior de la Federación, Gobernador de un Estado, Comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones o de la Comisión Federal de Competencia Económica o del órgano garante en materia de transparencia, Magistrado Electoral, Consejero de la Judicatura Federal; así como para pertenecer al Ejército, a la Armada, a la Fuerza Aérea, o para ser capitán, piloto, patrón, maquinista de embarcaciones o de aeronaves mexicanas<sup>2</sup>, etcétera.

Lo anterior no significa, ni ha significado históricamente, que tales sean los únicos cargos públicos que estén amparados por el artículo 32 antes transcrito. El numeral 32 se limita a regular los cargos y funciones previstos **en la propia** Constitución Política del país, sin que de ahí pueda desprenderse que pretenda regular más allá que los previstos **en ella misma y en otras leyes del Congreso de la Unión**.

Es claro que la legislación interna y propia de los Estados no emana del Congreso de la Unión, sino de los Congresos locales, y también es cierto que no existe mandato expreso en este artículo 32 en el sentido que los Estados se entiendan comprendidos en tal reserva. No hay indicios de tal pretendida generalidad, sino, al contrario, de contención y de deferencia al legislador local (se refiere solo a otras leyes del Congreso de la Unión).

Lo anterior explica que las constituciones de las entidades federativas suelen contener disposiciones relativas a que reservan ciertos cargos públicos para “mexicanos por nacimiento”, como el de gobernador, diputado, fiscal general, integrante de ayuntamiento, magistrado de tribunal local, etcétera.

Tal es el arreglo político mexicano, amparado en el pacto federal previsto en la Constitución Política del país, medularmente en el artículo 40, que dispone que “*es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental*”.

Precisamente por existir este régimen de competencias es que el estudio al respecto, el competencial, debe ser preferente.

#### **I. Competencia de las legislaturas locales para regular supuestos de acceso a cargos públicos relacionados con la nacionalidad.**

En virtud de que el análisis de competencia de los Congresos locales para legislar en cierta materia **es de estudio preferente**, lo primero por definir es si éstos cuentan o no con la facultad de establecer como requisito a un cargo público local el “ser mexicano por nacimiento”.

Una correcta metodología en estos casos consiste en definir, en primer lugar y con claridad suficiente, el régimen de competencias a favor de los Estados conforme a los principios del federalismo mexicano, sin introducir aspectos ajenos ni de derechos humanos porque constituyen un nivel o parámetro distinto de análisis de validez constitucional (del que me ocupo más adelante en el presente voto concurrente).

La Constitución Política del país establece en sus artículos 40<sup>3</sup> y 41<sup>4</sup> un régimen federal que otorga **autonomía a los Estados en todo lo concerniente a su régimen interior** con la única limitación de las estipulaciones y **reglas mínimas** del pacto federal, las cuales por su propia naturaleza deben ser **expresas**.

Al respecto, el artículo 124 constitucional delimita claramente las competencias entre la Federación y los Estados conforme al principio de que las facultades que no están **expresamente** concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México<sup>5</sup>; es decir, un régimen constitucional de competencias exclusivas para la Federación y una distribución residual a los Estados.

<sup>2</sup> Artículos 82, 91, 55, 58, 95, 102, 79, 116, 28, 6, 99, 100 y 32 constitucionales.

<sup>3</sup> **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

<sup>4</sup> **Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. [...]

<sup>5</sup> **Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

En el caso concreto, el primer aspecto por clarificar es que **el legislador local de San Luis Potosí no está legislando en materia de nacionalidad**, sino **condicionando un cargo al requisito de mexicanidad por nacimiento**, lo cual consiste en categorizar o definir el perfil para ocupar el puesto de titular de la Dirección General del Archivo General de esta entidad federativa, conforme a requisitos que considera deseables según su visión de las necesidades de su entidad.

Por tanto, considero que si la reserva de legislar el requisito de mexicanidad por nacimiento para ocupar ciertos cargos públicos **no se encuentra prevista como competencia exclusiva de la Federación** en el artículo 73 constitucional, ni en el 32, ni en ningún otro, se debe reconocer la deferencia a la soberanía de los Estados en su régimen interior e interpretar que sí pueden prever en sus leyes dicho requisito.

En virtud de que todo lo no reservado a la Federación se entiende conferido a los Estados, el régimen de competencias se integra por reglas mínimas y expresas. Por esta razón, **no comparto que se pueda desentrañar una facultad exclusiva a la Federación en detrimento de los Estados a partir de algún ejercicio interpretativo que no toma en cuenta la metodología que demanda un pacto federal constitucional**, como lo es analizar en primer término el régimen de competencias.

De lo contrario, queda el precedente de que el régimen federal es algo así como una figura retórica, siendo que es la realidad nacional, y a merced de cualquier tema que se pretexto o se perciba apremiante se puede difuminar o reescribir el régimen de competencias constitucional.

Si bien es misión de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretar y salvaguardar la Constitución Política del país, esto no significa atribuirle a la Federación competencias o temas que no están distribuidos así en el propio pacto federal.

## II. Razonabilidad de la exigencia de mexicanidad por nacimiento en el caso concreto.

Por todo lo anteriormente expuesto, considero que el Congreso del Estado de San Luis Potosí sí tenía competencia para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.

Salvaguardada la competencia residual, se puede entonces realizar un análisis de razonabilidad al caso, y así resulta evidente que no existe ninguna justificación constitucionalmente válida que demande la mexicanidad por nacimiento para ocupar la titularidad de la Dirección General del Archivo General del Estado de San Luis Potosí.

Tal restricción no es correcta ni pertinente respecto a la labor a desempeñar, y que se encuentra descrita en diversos artículos de la Ley de Archivos del Estado de San Luis Potosí. Siendo entonces que, al no existir una justificación para esta exigencia, es que la norma impugnada resulta discriminatoria y, por ende, inconstitucional. Considero que esto debió concluirse en la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad, porque esta era la materia del análisis y ese era el método aplicable<sup>6</sup>.

Es posible que estemos ante un tema —exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para diversos cargos— que muy rara vez (si acaso) las legislaturas locales lograrían justificar respecto a por qué necesitan ese requisito de mexicanidad por nacimiento para tal o cual cargo. Advierto también que el análisis de la razonabilidad puede conducir en la gran mayoría de los casos a la invalidez de la norma; sin embargo, como he señalado, el régimen federal permite una competencia *a priori* en las exigencias de los cargos que configuran su orden de gobierno. Si resulta que se están creando hipótesis discriminatorias con esa exigencia, debería ser un tema para analizarse a partir de una razonabilidad caso por caso.

Ministra **Ana Margarita Ríos Farjat**.- 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 cinco fojas útiles en las que se cuenta esta certificación concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en relación con la sentencia del veintidós de abril de dos mil veinticinco, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 70/2024, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México a dieciocho de agosto de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

<sup>6</sup> "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)". Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVII, abril de 2008, página 175. Registro digital: 169877.

Este criterio derivó del amparo directo en revisión 988/2004 de veintinueve de septiembre de dos mil cuatro, el cual se resolvió por unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles. Criterio que fue reiterado posteriormente en los amparos en revisión 459/2006, 846/2006, 312/2007 y 514/2007.

**SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 107/2024.**

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 107/2024

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

**PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO**

**SECRETARIO: HÉCTOR VARGAS BECERRA**

**ÍNDICE TEMÁTICO**

**Hechos:** la Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos reclamó la porción normativa “o quien delegue” de la fracción IX del artículo 47 de la Ley Sobre Desaparición y Búsqueda de Personas para el Estado de Baja California, expedida mediante Decreto número 418, publicado en el Periódico Oficial del Estado el doce de abril de dos mil veinticuatro.

	<b>Apartado</b>	<b>Criterio y decisión</b>	<b>Pág.</b>
I.	<b>COMPETENCIA</b>	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	14
II.	<b>OPORTUNIDAD</b>	El escrito inicial se recibió dentro del plazo establecido para tal efecto; en consecuencia, se presentó de manera oportuna, conforme a lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia.	15
III.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	La acción de inconstitucionalidad se promovió por parte legitimada, al tratarse de la Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que reclamó una norma estatal, la que estima contraviene lo dispuesto en el párrafo décimo tercero del artículo 16 de la Constitución Federal.	18
IV.	<b>CAUSALES IMPROCEDENCIA</b> DE	Se desestiman las causales de improcedencia referidas por el Poder Ejecutivo y por el Poder Legislativo del Estado de Baja California.	19
V.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	Se declara fundado el concepto de invalidez en el que se planteó que la porción normativa reclamada era contraria al contenido del párrafo décimo tercero, del artículo 16 de la Constitución Federal. En tanto que el argumento referente a que la redacción del precepto impugnado es confusa, se determina que carece de razón legal.	22
VI.	<b>EFFECTOS</b>	Se declara la invalidez de la porción normativa “o quien delegue”, que se establece en la fracción IX, del artículo 47 de la Ley Sobre Desaparición y Búsqueda de Personas para el Estado de Baja California.	33
VII.	<b>DECISIÓN</b>	<b>PRIMERO.</b> Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. <b>SEGUNDO.</b> Se declara la invalidez del artículo 47, fracción IX, en su porción normativa ‘o quien delegue’, de la Ley Sobre Desaparición y Búsqueda de Personas para el Estado de Baja California, expedida mediante el DECRETO No. 418, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de abril de dos mil veinticuatro, la cual surtirá sus efectos retroactivos al nueve de agosto de dos mil veinticuatro, a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del referido Estado. <b>TERCERO.</b> Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.	35

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 107/2024****PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

**PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO**

COTEJÓ

**SECRETARIO: HÉCTOR VARGAS BECERRA****COLABORÓ: MARYSOL LLANELY RODRÍGUEZ GRANADOS**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **primero de abril de dos mil veinticinco**, emite la siguiente:

**SENTENCIA**

A través de la cual, se resuelve la Acción de Inconstitucionalidad 107/2024, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la porción normativa “o quien delegue” de la fracción IX del artículo 47 de la Ley Sobre Desaparición y Búsqueda de Personas para el Estado de Baja California, expedida mediante Decreto número 418, publicado en el Periódico Oficial del Estado el doce de abril de dos mil veinticuatro.

**ANTECEDENTES DE LA NORMA IMPUGNADA**

1. El ocho de septiembre de dos mil veintidós, en el Estado de Baja California, la Diputada María del Rocío Adame Muñoz presentó iniciativa de Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado.
2. El cuatro de marzo siguiente, el Diputado Sergio Moctezuma Martínez López presentó iniciativa que creaba la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Estatal de Búsqueda de Personas del Estado de Baja California.
3. El dieciocho de enero de dos mil veintitrés, la Presidenta de la Mesa Directiva del Poder Legislativo turnó sendas iniciativas a la Comisión de Reforma de Estado y Jurisdiccional, a efecto de que se realizara el proyecto de dictamen correspondiente.
4. Realizados los trámites legislativos correspondientes, el doce de abril de dos mil veinticuatro, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el Decreto número 418, a través del cual se expidió la Ley Sobre Desaparición y Búsqueda de Personas para el Estado de Baja California.

**TRÁMITE DE LA DEMANDA**

5. En escrito que se presentó el trece de mayo siguiente en el Buzón Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>1</sup> María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad, en la que solicitó la invalidez de la porción normativa “o quien delegue”, que se establece en la fracción IX, del artículo 47 del citado ordenamiento legal.
6. En su demanda, la accionante señaló como preceptos constitucionales vulnerados, los artículos 14, 16 y 133 de la Constitución Federal.
7. En su único concepto de invalidez, argumentó:
  - El artículo 47 de la Ley sobre Desaparición y Búsqueda de Personas para el Estado de Baja California, establece las atribuciones de la Fiscalía Especializada en la investigación y persecución de los delitos de desaparición de personas, desaparición cometida por particulares y delitos vinculados con la desaparición de personas. En su fracción IX, prevé que podrá solicitar a la autoridad judicial competente, a través de la persona titular de la Fiscalía Estatal “o quien delegue”, la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas.
  - El párrafo décimo tercero, del artículo 16 de la Constitución Federal, expresamente establece que la solicitud para la intervención de comunicaciones privadas, será ante la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o el titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente.

Por tanto, no es constitucionalmente posible que se delegue esa facultad; y en consecuencia, el precepto local impugnado, se aleja del mandato constitucional, lo que vulnera el derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y supremacía constitucional.

<sup>1</sup> Recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el catorce de mayo de dos mil veinticuatro.

- Así, el precepto combatido era incompatible con el parámetro de regularidad constitucional, en cuanto a las autoridades que pueden solicitar la intervención de comunicaciones privadas.
- Para sustentar lo anterior, se abordaron los alcances del derecho a la seguridad jurídica, así como de los principios de legalidad y de supremacía constitucional; y a partir de su contexto, se analizó la norma impugnada.

**A.** El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Se encuentran previstos en el artículo 14, con relación al 16, ambos de la Constitución Federal, y constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales, toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal. Buscan proteger los derechos fundamentales de las personas en contra de afectaciones e injerencias arbitrarias de la autoridad, cometidas sin autorización legal o en exceso de las potestades autorizadas legalmente.

Construyen a las autoridades a conducir su actuar conforme a lo expresamente señalado en las leyes; y dotan de certeza al gobernado respecto de las consecuencias que podrían acarrear determinadas situaciones jurídicas, y en su caso, de las herramientas que posibiliten su oposición frente a la eventual actuación arbitraria o irregular de los órganos estatales.

La transgresión al derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, se configuran cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de una autoridad que actúa sin sustento legal para hacerlo, o cuando lo realiza de una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal y las leyes secundarias que resulten conformes con ésta.

De una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotado de manera expresa en la ley, y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En ese orden de ideas, no se puede afectar la esfera jurídica de una persona a través de actos ausentes de un marco jurídico habilitante, y que acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho, que en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza.

Así, la actuación de las autoridades deberá estar determinada y consignada en el texto de las normas que sean acordes con lo previsto en la Constitución, así como con las leyes secundarias que resulten conforme a ésta. De otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

El principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica, se pueden vulnerar en escenarios o supuestos como los siguientes:

- a. La actuación de cualquier autoridad del Estado, no se encuentre debidamente acotada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes con ella.
- b. La autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- c. La autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados, sin sustento legal que la respalde.

En ese orden de ideas, el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad, constituyen pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. Su inobservancia hace imposible la permanencia y el desarrollo del Estado Mexicano, pues cuando el actuar de la autoridad no se rige por esos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es sustituido por la arbitrariedad.

El espectro de protección que otorgan el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo ese empleo normativo; se hace extensivo al legislador, como creador de las normas, pues se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación arbitraria de la ley, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Ley Fundamental.

Los órganos emisores de las normas, no solo deben observar que las personas tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición y su contenido; sino también, que su actuar se conduzca de conformidad con los mandatos, límites y facultades que prescribe la Norma Suprema.

En el Estado Mexicano, de conformidad con el artículo 124 de la Constitución Federal, todo aquello que no esté expresamente concedido por la Constitución a las autoridades federales, se entiende reservado a los Estados o a la Ciudad de México, según corresponda.

Por lo que las entidades federativas, en el ámbito legislativo, pueden emitir normas que regulen todo aquello que no esté expresamente concedido al Congreso de la Unión; de lo contrario, se transgrede el orden constitucional, al realizar actos que afectan la esfera jurídica de los gobernados, sin estar habilitados para ello.

**B.** Principio de supremacía constitucional.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha considerado que de los artículos 1º y 133 de la Constitución Federal, se desprende que en el país, todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en el texto constitucional y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, así como de las garantías establecidas para su protección.

De igual forma, consagran el principio de supremacía constitucional, que impone a toda autoridad el deber de ajustarse a los preceptos fundamentales en los actos que despliegan en ejercicio de sus atribuciones.

Principio que ha tenido un desarrollo que exige que se deberá atender al nuevo enfoque derivado de la reforma constitucional de dos mil once. Además de que los contenidos normativos locales, deben sujetarse al texto constitucional y a los tratados internacionales.

De esta manera, la supremacía constitucional se predica de todos los derechos humanos incorporados al orden jurídico mexicano, pues forman parte de un mismo catálogo normativo. Máxime que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte, al resolver la Contradicción de Tesis **293/2011**, señaló que las normas de derechos humanos contenidas en tratados internacionales y la Constitución Federal, se integran al catálogo de derechos que funcionan como el parámetro de regularidad constitucional.

**C.** Inconstitucionalidad de la norma.

El artículo 47, fracción IX, de la Ley sobre Desaparición y Búsqueda de Personas para el Estado de Baja California, en su porción normativa "o quien delegue", es incompatible con el texto de la Constitución Federal, pues modifica una de las reglas constitucionalmente previstas para llevar a cabo la solicitud de intervención de comunicaciones privadas en la investigación de algún hecho delictivo.

Los párrafos décimo segundo y décimo tercero, del artículo 16 de la Constitución Federal, reconoce la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, al realizar las precisiones siguientes:

Reglas generales sobre la garantía de inviolabilidad:

- Se sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las comunicaciones, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas.
- El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito.
- En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

Reglas de excepcionalidad sobre la intervención de las comunicaciones privadas:

- Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada.
- La autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando, además, el tipo de intervención, los sujetos y su duración.

- La autoridad judicial federal, no podrá otorgar esas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Así, el texto constitucional contiene las previsiones mínimas tratándose de la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, como las formalidades -control judicial-, para realizar la intervención de manera excepcional; de manera que ninguna autoridad, incluidas las legislaturas locales, pueden variar, modificar o aplicar de forma distinta lo previsto en la Constitución.

Conforme al principio de supremacía constitucional, deberá prevalecer el texto Constitucional.

En ese sentido, la norma impugnada no guarda conformidad con la Constitución Federal, respecto de una de las garantías previstas para solicitar la intervención de comunicaciones privadas.

El texto de la norma reclamada dispone:

*“Artículo 47. La Fiscalía Especializada tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:*

*[...]*

*IX. Solicitar a la autoridad judicial competente, a través de la persona titular de la Fiscalía Estatal o quien delegue, la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas, en términos de las disposiciones aplicables;*

*[...].”*

Así, se aleja de las reglas previstas en el párrafo décimo tercero del artículo 16 constitucional, respecto de los sujetos que pueden llevar a cabo la solicitud de intervención de las comunicaciones privadas; pues dispone que la Fiscalía Especializada podrá solicitar la intervención de comunicaciones privadas ante la autoridad judicial competente, a través de:

- La persona titular de la Fiscalía Estatal.
- La persona a quien se delegue la facultad.

Lo que es incompatible con el texto constitucional, pues el Poder Reformador de la Constitución, textualmente previó que la solicitud respectiva se hará a la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente. Así, solo habilita a dos sujetos legitimados específicos; sin que esa atribución pueda ser delegada a ninguna otra autoridad.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad **114/2020**, con relación a los sujetos legitimados para realizar la solicitud, determinó que se debía tener en cuenta el Dictamen de veintiocho de marzo de mil novecientos noventa y seis, emitido por las “Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales de Justicia del Distrito Federal y de Estudios Legislativos, Primera Sección” de la Cámara de Senadores, en el que se asentó la importancia de que el texto constitucional reflejara expresamente que serían los Titulares de la Representación Social de cada entidad federativa, los que estarían facultados para solicitar ante una autoridad judicial federal, la intervención de comunicaciones privadas, sin que exista la posibilidad de atribuir o delegar esa facultad reservada a esos funcionarios.

La norma impugnada, dispone que la Fiscalía Especializada en materia de desaparición de personas, pueda solicitar por medio de persona distinta al titular de la Fiscalía Estatal; es decir, la autoridad a quien se delegue la autorización para la intervención de comunicaciones privadas, lo que no guarda armonía con la Constitución Federal.

La norma impugnada se aleja del estándar de validez, en atención a que autoriza a delegar una facultad que por mandato expreso del artículo 16 constitucional, le corresponde en exclusiva al titular del Ministerio Público de la entidad federativa. Lo que genera un estado de incertidumbre jurídica, en perjuicio del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad; además, vulnera lo dispuesto por el artículo 16 constitucional.

La interpretación de la norma impugnada, debe ser en el sentido de que la Fiscalía Especializada puede solicitar la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas, pero necesariamente a través de la persona titular de la Fiscalía Estatal, y no de manera directa al órgano jurisdiccional federal competente.

La redacción del precepto reclamado es confusa, porque parece que la Fiscalía Especializada está autorizada para solicitar directamente a la autoridad judicial competente, la intervención de comunicaciones privadas. Sin embargo, acorde con el artículo 16 constitucional, solo el titular de la Fiscalía General de Baja California, puede solicitar esa intervención a la autoridad judicial federal competente.

8. En auto de catorce de mayo posterior, la Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la Acción de Inconstitucionalidad 107/2024 y designó como instructor del procedimiento al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.
9. En auto de veintiocho de mayo subsecuente, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, tuvo por presentada a la promovente con la personalidad que se ostentó y por designadas a las personas autorizadas y delegados, así como por exhibidas las documentales presentadas; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California, para que rindieran sus respectivos informes; requirió al primero para que enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada; y al segundo, para que remitiera un ejemplar o copia certificada del Periódico Oficial de la entidad, en el que se hubiera publicado la norma controvertida. Por último, ordenó dar vista al Fiscal General de la República.
10. En escrito que se presentó el cuatro de julio subsecuente, el Consejero Jurídico del Estado de Baja California, en representación del Poder Ejecutivo del Estado, rindió informe en el que esencialmente señaló:
  - Son ciertos los actos cuya invalidez se reclamaron, consistentes en que la Gobernadora del Estado, en uso de las facultades que le confiere el artículo 49, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, promulgó y ordenó publicar en el Periódico Oficial de la entidad, el doce de abril de dos mil veinticuatro, el Decreto número 418, en el que se aprobó la creación de la Ley Sobre Desaparición y Búsqueda de Personas para el Estado de Baja California, que contiene el artículo 47, fracción IX, reclamado, en la porción normativa "o quien delegue".
  - Decreto que entraría en vigor a los ciento veinte días naturales luego de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, en términos de su artículo primero transitorio, por lo que no se encontraba surtiendo efectos.
  - Conforme a los artículos 69, párrafo primero, de la Constitución estatal, así como 45 y 46 de la Ley Sobre Desaparición y Búsqueda de Personas para el Estado de Baja California, se organizará una Fiscalía General del Estado, que contará con una Fiscalía Especializada para la investigación y persecución de los delitos de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y delitos vinculados con la desaparición de personas en el Estado.
  - Se sostuvo la constitucionalidad del Decreto reclamado, porque el proceso jurídico de formación de leyes, en sus etapas precedentes a la vigencia de la legislación impugnada, se ajustó al procedimiento formal que señalan los artículos 28, 29, 30, 33, 34, 49, fracción I, de la Constitución del Estado.
11. **Informe del Poder Legislativo.** El Poder Legislativo del Estado de Baja California, por conducto del Presidente y Secretario de la Mesa Directiva de la XXIV Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California, rindió su informe en el que argumentó:
  - El trabajo legislativo estaba dotado de legalidad y constitucionalidad para discutir, emitir y aprobar la Ley Sobre Desaparición y Búsqueda de Personas para el Estado de Baja California; sus porciones normativas concordaban con el margen de jerarquía constitucional, por lo que no se contradecía el principio de supremacía constitucional; además de que el legislador cuidó en todo momento al dictar esa ley, que fuere acorde a derecho y sin atentar contra los principios a los que aludió la actora.
  - En consecuencia, resultaba improcedente la acción intentada, porque respecto de la constitucionalidad de la porción normativa impugnada, el Poder Legislativo Estatal, contaba con facultades propias para establecer el texto legal en la norma, en términos de los artículos 13, 27, fracción I, 28 y 29 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. Por tanto, la porción normativa impugnada, se aprobó conforme a la Constitución Estatal, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, y de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.
  - Los argumentos de la promovente se debían declarar inoperantes e ineficaces, porque el procedimiento legislativo cumplió con los principios fundamentales contenidos tanto en la Constitución Federal, como la de la entidad.

- Se estimó que en términos del artículo 19, fracción IX, y 20 fracción II, de la Ley de la Materia, la acción propuesta resultaba improcedente respecto de la porción normativa “o quien delegue”, contenida en el precepto reclamado. En consecuencia, se debía declarar el sobreseimiento del asunto.
- En respuesta al concepto de invalidez, se precisó:
  - La porción normativa “o quien delegue”, contenida en la fracción IX, del artículo 47, no transgrede el parámetro de regularidad previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal, ni el principio de supremacía constitucional, porque el legislador actuó ajustado a derecho, con apego a la Constitución Local y a la Constitución Federal.
  - De la norma reclamada, se advierte que la solicitud a la autoridad judicial competente para la autorización de la orden de intervención de comunicaciones privadas, la puede realizar el titular de la Fiscalía Estatal, o a *quien esta misma se delegue*; lo que era una facultad reglamentaria para delegar atribuciones propias del cargo cuando fuera procedente, conforme a derecho o por la necesidad del servicio, establecida en la fracción VII, del artículo 14 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Baja California.
  - La Fiscalía Estatal, conocida como Fiscalía General del Estado de Baja California, cuenta con facultades conferidas por la Constitución Federal y por la Constitución Local, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte; dentro de esas atribuciones, se encontraba que su titular podía emitir instrucciones de carácter particular o general al personal a su cargo, y delegar atribuciones propias de su cargo a sus subordinados cuando fuera procedente conforme a derecho y a las necesidades del servicio, para salvaguardar los derechos de la colectividad.
  - La Fiscalía del Estado, es un órgano constitucional autónomo de reglamentación interna y de decisión, que tiene a su cargo las atribuciones conferidas al Ministerio Público, en términos de la Constitución Federal y la Local, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, por lo que con la finalidad de investigar los delitos y el esclarecimiento de los hechos, se establecen las Fiscalías Especializadas para ejercer facultades de Ministerio Público en determinada materia, como lo es la desaparición y búsqueda de personas.
  - Por lo que el titular de la Fiscalía Estatal, puede delegar la intervención a otro encargado, lo que además es una determinación facultada y una disposición interna en términos de la ley y su reglamento.
- A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad.**
  - La autoridad legislativa actuó conforme a las facultades conferidas por las Constituciones Federal y Local, salvaguardando los principios rectores de seguridad jurídica y legalidad, actuando en observancia a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal; por tanto, la norma impugnada no atentaba contra los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Así, resultaba improcedente la acción intentada, ya que en atención a la competencia constitucional para la emisión de la norma impugnada, el Congreso del Estado contaba con facultades constitucionales y legales, que derivaban de los artículos 13, 27, fracción I, 28 y 29 de la Constitución Local.
  - La norma reclamada no vulneraba el derecho de seguridad jurídica ni el principio de legalidad, pues su texto se retomó de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, de su artículo 70, fracción VIII, que autorizaba a la Fiscalía Especializada a solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para la intervención de comunicaciones.
  - No se demostró la transgresión al derecho de seguridad jurídica ni al principio de legalidad, pues las facultades de la Fiscalía Especializada deben ser amplias, ya sea para la investigación de los delitos en materia de desaparición de personas, o bien, para ubicar a las personas desaparecidas, lo que se logra mediante mecanismos eficaces y sin dilaciones, que se podría evitar al delegarse por circunstancias necesarias.

- En la exposición de motivos y en el Dictamen para analizar la Ley Sobre Desaparición y Búsqueda de Personas para el Estado de Baja California, se sustentó la homologación de protocolos de búsqueda inmediata de personas desaparecidas con los estándares internacionales, previstos en los diversos organismos de los que el Estado Mexicano forma parte, así como la inmediatez que requiere la atención de los delitos de desaparición forzada, por lo que la acción de delegar por parte del Fiscal Estatal, no genera una transgresión a principios, sino mejora el mecanismo procedimental para esclarecer el delito que se persigue.
- El hecho de que el Fiscal Especializado sea la que solicite al Fiscal Estatal la autorización para intervenir comunicaciones, no es un acto inconstitucional ni de molestia o privación, pues quien resolverá sobre la solicitud, es una autoridad jurisdiccional.

**B. Principio de supremacía constitucional.**

- La parte actora no vertió argumentos con relación al principio de supremacía constitucional.

**C. Inconstitucionalidad de la norma.**

- Los argumentos de la contraparte no evidenciaban la incompatibilidad de la norma reclamada con lo dispuesto en la Constitución Federal; la regla general para llevar a cabo la solicitud de intervenir comunicaciones privadas, guardaba armonía con la Constitución, como se advertía de la norma reclamada, en la que se precisa que a petición de la autoridad federal o del titular de la Fiscalía Estatal de la entidad federativa, realizará la solicitud a petición de la Fiscalía Especializada.
- La porción normativa “o quien delegue”, es una decisión interna de la Fiscalía Especializada, al estar junto con la Fiscalía General del Estado, como órganos autónomos con decisión propia e independiente en el ejercicio de sus funciones, bajo el marco de su reglamento interno, por ello actúan en conjunto y no de forma unipersonal para realizar la autorización de la intervención de comunicaciones privadas.
- La porción normativa no contraviene la Constitución Federal, pues solo se establecen las formas procedimentales para ejercer atribuciones de la Fiscalía Especializada y solicitar el auxilio del titular de la Fiscalía Estatal, que conforme a sus atribuciones reglamentarias, de conformidad a la fracción V, del artículo 14 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Baja California, puede emitir instrucciones de carácter particular o general al personal a su cargo, sobre el ejercicio de sus funciones y delegar atribuciones propias de su cargo a sus subordinados cuando sea procedente conforme a derecho y a las necesidades del servicio.
- Así, ante la premura del cargo o circunstancias en particular, el titular de la Fiscalía Estatal puede girar instrucciones para delegar las atribuciones propias del titular a sus dependientes, cuando sea procedente conforme a las leyes y a las necesidades de la asistencia de investigación; aun cuando sea el titular de la Fiscalía Estatal el facultado para la solicitud de mérito, no actúa de manera unipersonal, sino en conjunto con la Fiscalía Especializada, en virtud de que para el caso de investigación interviene todo el Ministerio Público, en ánimo de resolver el acto delictivo, ya que forman en el ámbito de su competencia, un mismo ente investigador de delitos, y debe prevalecer la atención del servicio a la ciudadanía y esclarecimiento de delitos, así como evitar obstáculos o limitantes en las acciones que le corresponderían al titular, por ello, la necesidad en sentido común de delegar ciertas acciones que le corresponderían al titular, además de las situaciones de premura, ausencias o de otro índole, facultando a sus delegados determinadas acciones, siempre y cuando proceda conforme a derecho y se justifique conforme al reglamento interno de la Fiscalía.
- El titular se rige bajo su reglamento interno, por lo que sus subordinados tendrán encomiendas que provienen del mismo titular, la que tendrá que ser justificada y conforme la ley lo permita.

La instrucción encomendada por el titular para realizar la solicitud, será justificada conforme a la ley, siempre y cuando sea procedente y por la necesidad de la operación, pues a Fiscalía o Ministerios Públicos locales, son órganos autónomos que toman decisiones en su vida interna para el mejor desarrollo, sin contravenir la Constitución.

- Por lo que no se podrían declarar inconstitucionales todas las acciones delegadas por necesidades diversas de las Fiscalías del país o Ministerios Públicos, pues en la práctica era un acto común; lo que no vulneraba la Constitución, pues la ley lo permitía; además de que la Constitución no señalaba una prohibición literal de no delegar, sino que ello era una interpretación subjetiva de la promovente.
- La solicitud que realice el titular de la Fiscalía General del Estado o quien delegue, es una circunstancia bajo las reglas de la garantía de inviolabilidad y de excepcionalidad que establecen en el artículo 16 de la Constitución Federal, por lo que no se transgrede ninguna formalidad y no deja de existir un control judicial.
- La legislatura local solo está armonizando legislativamente, es decir, está adecuando su texto normativo, que es un ejercicio necesario en el ámbito de sus respectivas competencias, y cuya observancia evita la actualización de efectos negativos; por lo que si el titular de la Fiscalía Local delega una encomienda para solicitar a la autoridad judicial competente, la autorización de ordenar la intervención de comunicaciones privadas, no significa que el hecho de delegar, aplique las reglas de forma contraria a la Constitución, pues solo está cediendo una función en particular por la necesidad de la asistencia.
- Por lo que la porción de la norma combatida, no generaba transgresión a la Carta Magna, pues en todo momento se respetó el principio de supremacía constitucional con el objeto de legislar en el orden constitucional.

12. El Fiscal General de la República no formuló pedimento.

13. En auto de veintidós de agosto de dos mil veinticuatro, se cerró la instrucción del asunto y el expediente se envió al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

#### I. COMPETENCIA

14. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la abrogada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>2</sup> —aplicable en términos del artículo tercero de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil veinticuatro—<sup>3</sup>, y el punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General número 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>4</sup> Lo anterior, porque se planteó la posible contravención de una norma prevista en la Ley sobre Desaparición y Búsqueda de Personas para el Estado de Baja California y la Constitución Federal.

#### II. OPORTUNIDAD

15. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>5</sup> establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada en el correspondiente medio oficial.

16. El Decreto Número 418, a través del cual se expidió la Ley Sobre Desaparición y Búsqueda de Personas para el Estado de Baja California, se publicó en el Periódico Oficial de la entidad el viernes doce de abril de dos mil veinticuatro; por tanto, el plazo de treinta días naturales para su impugnación transcurrió del sábado trece de abril al domingo doce de mayo de dos mil veinticuatro.

<sup>2</sup> **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; [...]

<sup>3</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil veinticuatro

**Tercero Transitorio.** Hasta en tanto las Ministras y Ministros electos tomen protesta de su encargo ante el Senado de la República el 1o. de septiembre de 2025, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se regirá para todos los efectos por las atribuciones, competencias, obligaciones, reglas de votación, faltas, licencias y demás disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2021; con excepción de la materia electoral tal como está previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. En consecuencia, hasta la fecha señalada en el enunciado anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación seguirá funcionando en Pleno o en Salas.

<sup>4</sup> **SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: [...]

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención; [...]

<sup>5</sup> **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.

17. De acuerdo con la parte final del párrafo primero, del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de la materia, si el último día del plazo fuera inhábil, la demanda se puede presentar el primer día hábil siguiente; en el caso, el lunes trece de mayo de dos mil veinticuatro.
18. En ese orden de ideas, si la acción de inconstitucionalidad se presentó en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>6</sup> en esta última fecha, queda de manifiesto que se promovió de manera oportuna.
19. No se soslaya que el Poder Ejecutivo de Baja California, por conducto de su Consejero Jurídico, al rendir su informe, señaló que de acuerdo con el artículo primero transitorio del Decreto número 418, publicado en el Periódico Oficial del Estado el doce de abril de dos mil veinticuatro, a través del cual se expidió la Ley Sobre Desaparición y Búsqueda de Personas para el Estado, entraría en vigor a los ciento veinte días naturales de su publicación en el Periódico Oficial del Estado; por tanto, aun no surtía sus efectos, al no haber entrado en vigor.
20. Argumento que carece de méritos porque, como quedó precisado, el cómputo para la presentación de la demanda de la acción de inconstitucionalidad inicia a partir de la publicación de la disposición impugnada; sin que el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal prevea algún otro supuesto o plazo para ese efecto. Así, para la oportunidad de la acción, resulta irrelevante el momento en que la ley combatida inicia su vigencia, pues ese supuesto no se contempla en la citada Ley Reglamentaria, por lo que la Comisión accionante no tenía por qué esperar a que la porción normativa impugnada entrara en vigor para ejercer en su contra la acción de inconstitucionalidad.
21. Al respecto, interpretada a *contrario sensu*, resulta aplicable en lo conducente la jurisprudencia P./J. 2/99, sustentada por este Tribunal Pleno, bajo el rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PLAZO PARA INTERPONERLA ES A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA PUBLICACIÓN OFICIAL DE LA NORMA IMPUGNADA”**.<sup>7</sup>

### III. LEGITIMACIÓN

22. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, entre otros supuestos, puede ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales.
23. Y en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su Reglamento Interno, corresponde a su Presidencia la representación legal de esa institución. El escrito inicial de la presente acción, lo suscribió María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con la copia certificada del nombramiento que le otorgó el Senado de la República, el doce de noviembre de dos mil diecinueve.

<sup>6</sup> Habilitado para recibir todas las promociones de carácter jurisdiccional, según lo ordenado en el artículo Décimo Sexto, fracción I, con relación al Décimo Noveno del Acuerdo General de Administración II/2020 de la Presidencia de este Alto Tribunal.

**ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO.** Las medidas de protección a la salud que se implementarán en la Suprema Corte son las siguientes:

I. Implementación del Buzón Judicial Automatizado, ubicado en el edificio Sede, para la recepción de documentos dirigidos a áreas jurisdiccionales y administrativas;  
[...].

**ARTÍCULO DÉCIMO NOVENO.** El Buzón Judicial Automatizado ubicado en el edificio Sede de la Suprema Corte recibirá todas las promociones de carácter jurisdiccional, el cual funcionará de lunes a viernes, de las 9:00 a las 15:00 horas para promociones ordinarias, y de las 15:00 a las 24:00 horas para promociones de término.

Los promoventes presentarán directamente las promociones, incluyendo, en su caso, los anexos, en los buzones instalados para tal efecto; deberán sellar la carátula o primera hoja con el reloj checador que se encuentra en los buzones, y generar el acuse con dicho dispositivo.

Queda bajo la responsabilidad exclusiva de los promoventes la verificación de que los documentos que depositen en los buzones estén contenidos en sobre u otro empaque similar, debidamente firmados, integrados y dirigidos al órgano jurisdiccional que corresponda.

En el caso de que el promovente presente un documento en el buzón y no lo selle con el reloj checador, se tendrá por presentado hasta en el momento que se abra el paquete y sea razonado por el personal competente de la Suprema Corte. Si el escrito carece de firma autógrafa, dicha situación se hará constar en el razonamiento que corresponda para los efectos legales a que haya lugar.

El Buzón Judicial Automatizado también recibirá la documentación dirigida a los órganos y áreas administrativos ubicados en el edificio Sede, para lo cual los promoventes se sujetarán a lo previsto en este artículo.

<sup>7</sup> **Texto:** “El hecho de que la norma general impugnada haya iniciado su vigencia o se haya llevado a cabo el primer acto de aplicación de la misma antes de su publicación, resulta irrelevante para efectos del cómputo para la interposición de la acción de inconstitucionalidad, ya que conforme a los artículos 105, fracción II, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 60 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del precepto constitucional citado, el plazo para promoverla es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al en que la ley cuya invalidez se reclama fue publicada en el medio oficial correspondiente”.

**Datos de identificación: Registro:**194619, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Febrero de 1999, página 287.

24. En consecuencia, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en el supuesto destacado, y al haber sido promovida por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, procede reconocer su legitimación activa en el asunto.
25. Máxime que el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, únicamente establece como condición para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad instada para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales, sea respecto de aquéllas que vulneren derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y/o tratados internacionales de los que México sea parte.
26. Lo que en el caso sucedió porque se impugnó la porción normativa “o quien delegue” de la fracción IX del artículo 47 de la Ley Sobre Desaparición y Búsqueda de Personas para el Estado de Baja California, expedida en Decreto número 418, publicado en el Periódico Oficial del Estado el doce de abril de dos mil veinticuatro, por considerar que vulneraba los derechos a la seguridad y legalidad, así como el principio supremacía constitucional, previstos respectivamente en los artículos 14, 16 y 133 de la Constitución Federal.

#### IV. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

27. La improcedencia de la acción de inconstitucionalidad es una cuestión de estudio oficioso y preferente, por lo que se deben analizar aquellas causas que hagan valer las partes, así como las que este Alto Tribunal advierta de oficio.
28. El Poder Ejecutivo de Baja California, por conducto de su Consejero Jurídico, al rendir su informe, si bien no hizo referencia expresa a alguna causal de improcedencia, señaló que la Gobernadora del Estado, en uso de las facultades que le confiere la fracción I del artículo 49 de la Constitución Política del Estado, promulgó y ordenó publicar en el Periódico Oficial de la entidad el doce de abril de dos mil veinticuatro el Decreto Número 418, en el que se aprobó la creación de la Ley Sobre Desaparición y Búsqueda de Personas para el Estado de Baja California, que contiene el precepto impugnado; por tanto, su labor se ajustó al procedimiento formal que se señala en la Constitución Estatal.
29. Argumento que se debe desestimar como posible causal de improcedencia porque el Poder Ejecutivo local, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución Federal.
30. Ello de conformidad con la jurisprudencia P./J. 38/2010, de este Tribunal Pleno, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES”**.<sup>8</sup>
31. Por su parte, el Poder Legislativo Estatal argumentó que resultaba improcedente la acción de inconstitucionalidad porque el trabajo legislativo de la Ley Sobre Desaparición y Búsqueda de Personas para el Estado de Baja California, que contiene la porción normativa reclamada, se aprobó conforme a las Constituciones Federal y Estatal, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte y en términos de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

<sup>8</sup> **Texto:** “Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida Ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República”.

32. Además, consideró que se debían declarar inoperantes e ineficaces los argumentos expresados en el concepto de invalidez que se planteó, porque el procedimiento legislativo cumplía con los principios contenidos en la Constitución Federal y en la Constitución del Estado.
33. Y señaló que el argumento de la promovente con relación a la transgresión a los derechos de seguridad jurídica y legalidad, eran apreciaciones vagas, porque no vertió argumentos sobre el principio de supremacía constitucional.
34. Planteamientos que se desestiman porque su propuesta involucra el estudio de fondo del asunto; ello, de acuerdo con el criterio de este Tribunal Pleno, contenido en la jurisprudencia P./J. 36/2004, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE”**.<sup>9</sup>
35. Al no existir algún otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse oficiosamente su actualización, se procede al estudio de fondo del asunto.

#### V. ESTUDIO DE FONDO

36. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna la regularidad constitucional de la porción normativa “o quien delegue”, que se establece en la fracción IX del artículo 47 de la Ley Sobre Desaparición y Búsqueda de Personas para el Estado de Baja California, expedida mediante Decreto número 418, publicado en el Periódico Oficial del Estado, el doce de abril de dos mil veinticuatro.
37. Numeral que se encuentra inserto en el Título Tercero, *Autoridades Estatales de Búsqueda*, Capítulo Quinto, *Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución de los Delitos de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y Delitos Vinculados con la Desaparición de Personas*, de la Ley Sobre Desaparición y Búsqueda de Personas para el Estado de Baja California; y que dispone:

“Artículo 47. La Fiscalía Especializada tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:

[...]

IX. Solicitar a la autoridad judicial competente, a través de la persona titular de la Fiscalía Estatal **o quien delegue**, la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas, en términos de las disposiciones aplicables;

[...]”.<sup>10</sup>
38. La accionante, en su único concepto de invalidez, plantea que la porción normativa “o quien delegue” es contraria al contenido del párrafo décimo tercero del artículo 16 de la Constitución Federal porque la facultad para solicitar la intervención de comunicaciones privadas únicamente le corresponde a la autoridad judicial federal a petición de la autoridad federal facultada por la ley o al titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, por lo que no es constitucionalmente posible que se delegue esa facultad.
39. Lo que genera un estado de incertidumbre jurídica en perjuicio de los derechos a la seguridad jurídica y de legalidad, además de que vulnera lo dispuesto por el artículo 16 constitucional.
40. Asimismo, señala que la redacción del precepto impugnado es confusa porque parece que la Fiscalía Especializada está autorizada para solicitar directamente a la autoridad judicial federal competente la intervención de las comunicaciones privadas, cuando de acuerdo con el artículo 16 constitucional, sólo el Fiscal General del Estado de Baja California puede solicitar esa intervención.
41. El primero de esos argumentos resulta **fundado**; en tanto que el segundo, carece de razón legal.
42. Para dar contexto a esa calificación, se retoman las consideraciones expuestas por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 77/2018, 5/2019, 104/2019, 102/2020 y 114/2020, en las que se analizaron disposiciones estatales de contenido similar a la norma que ahora se estudia, y que también fueron confrontadas con lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Federal:

<sup>9</sup> **Texto:** “La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez”.

**Datos de identificación:** Registro: 181395, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Junio de 2004, página 865.

<sup>10</sup> Énfasis añadido.

ASUNTO	LEGISLACIÓN	PRECEPTO
AI 77/2018 <sup>11</sup>	Ley Número 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Artículo 54. La Fiscalía Especializada tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes: [...] VIII. Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables; [...].
AI 5/2019 <sup>12</sup>	Ley en Materia de Desaparición de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza	Artículo 58. La Fiscalía de Personas Desaparecidas tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes: [...] XI. Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas, en términos de las disposiciones aplicables; [...].
AI 104/2019 <sup>13</sup>	Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur	Artículo 54. La Fiscalía Especializada tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes: [...] VIII. Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables; [...].
AI 102/2020 <sup>14</sup>	Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México	Artículo 45. La Fiscalía Especializada tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes: [...] VII. Solicitar a la autoridad judicial competente la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de las disposiciones aplicables; [...].

**11 Resuelta en sesión de once de noviembre de dos mil diecinueve.**

Por unanimidad de nueve votos de los Ministros González Alcántara Carrancá (quien formuló voto concurrente), Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del estudio consistente en declarar la invalidez del artículo 54, fracción VIII, de la Ley Número 677 en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veinte de agosto de dos mil dieciocho.

**12 Fallada en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte.**

Por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá (lo que hizo con voto concurrente), Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán, Presidente Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales (los dos últimos por diversos argumentos), respecto del estudio consistente en declarar la invalidez del artículo 58, fracción XI, de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, expedida mediante Decreto Número 155, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de diciembre de dos mil dieciocho.

**13 Resuelta en sesión de dieciocho de enero de dos mil veintiuno.**

Por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá (quien formuló voto concurrente), Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek obligado por la mayoría, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, con relación al estudio consistente en declarar la invalidez del artículo 54, fracción VIII, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur, expedida mediante el Decreto 2621, publicado en el boletín oficial de dicha entidad federativa el dieciséis de agosto de dos mil diecinueve.

**14 Fallada en sesión de doce de julio de dos mil veintidós.**

Por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por consideraciones distintas, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf por consideraciones distintas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, consistente en declarar la invalidez del artículo 45, fracción VII, de la Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Ortiz Ahlf anunciaron sendos votos concurrentes.

AI 114/2020 <sup>15</sup>	Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur	<p>Artículo 54. La Fiscalía Especializada tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:</p> <p>[...]</p> <p>VIII. Solicitar a la autoridad judicial competente, la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, en términos de lo dispuesto por el artículo 16, párrafo décimo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás disposiciones aplicables;</p> <p>[...].</p>
---------------------------	---	---

43. En todos los casos, se analizó el contenido, desarrollo y alcance del artículo 16 constitucional, en sus párrafos décimo segundo a décimo quinto; y al respecto, se destacó que se reconoce el derecho a la inviolabilidad de comunicaciones privadas y se definen los requisitos para autorizar y realizar su intervención.<sup>16</sup>
44. Como nota distintiva de las normas que se analizaron en los precedentes de referencia, se atribuía a las correspondientes Fiscalías Especializadas estatales, la facultad de solicitar directamente a la autoridad judicial Federal, la autorización para la intervención de comunicaciones privadas; razón por la que se declaró su invalidez, porque esa potestad, de acuerdo con el artículo 16 constitucional, le corresponde en exclusiva al titular del Ministerio Público de las entidades federativas.
45. Lo que no sucede en el caso en estudio porque en el precepto legal impugnado, si bien se establece que la Fiscalía Especializada en materia de desaparición de personas del Estado de Baja California, tiene la facultad de solicitar a la autoridad judicial competente la intervención de comunicaciones privadas; sin embargo, condiciona que dicha solicitud se realice “a través de la persona titular de la Fiscalía Estatal”. Lo que pone de manifiesto que no es la Fiscalía Especializada quien solicita directamente la autorización respectiva y, en consecuencia, no le asiste razón a la Comisión accionante, al señalar que la norma resulta confusa en ese aspecto.
46. El problema de validez que la Comisión accionante le atribuye al precepto legal impugnado consiste en determinar si la porción normativa “o quien delegue” resulta o no acorde con el texto del artículo 16 de la Constitución Federal.
47. Lo que implica la necesidad de resolver previamente si “la persona titular de la Fiscalía Estatal”, que es quien formal y materialmente realiza la solicitud de intervención de comunicaciones privadas, tiene el carácter de titular del Ministerio Público del Estado de Baja California, como lo requiere la norma fundamental señalada.

<sup>15</sup> **Aprobada en sesión de diecinueve de enero de dos mil veintiuno.**

Por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea respecto del estudio consistente en declarar la invalidez del artículo 54, fracción VIII, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado de Baja California Sur reformado mediante el Decreto 2698, publicado en el boletín oficial de dicha entidad federativa el veinte de enero de dos mil veinte.

<sup>16</sup> **Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

[...]

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los inculcados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

[...].

48. De la Constitución Política del Estado, en sus artículos 69 y 70, correspondientes al Capítulo IV, *De la Fiscalía General del Estado*,<sup>17</sup> se desprende que el Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General del Estado, como órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios. Y al frente de la Fiscalía General del Estado, estará un Fiscal General, que durará en su cargo seis años.
49. De la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Baja California, se advierte, en su artículo 1<sup>18</sup>, inserto en el Capítulo I, *Disposiciones Generales*, que el objeto de la ley es establecer las disposiciones normativas sobre la organización, funcionamiento y ejercicio de las atribuciones de la Fiscalía General; y se reitera que se trata de un órgano constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tendrá a su cargo las atribuciones conferidas al Ministerio Público, de conformidad con la Constitución Federal.
50. En su artículo 3<sup>19</sup>, identifica al Ministerio Público como “La Institución del Ministerio Público”; a la Fiscalía General del Estado, como “La Fiscalía General del Estado de Baja California”; y al Fiscal General, como “el Fiscal General del Estado de Baja California”.
51. En su artículo 8<sup>20</sup>, inserto en su Capítulo II, *Organización de la Fiscalía General del Estado*, se establece que el Ministerio Público se organizará a través de una Fiscalía General, quien ejercerá autoridad jerárquica sobre todos los servidores públicos que la conforman.

<sup>17</sup> **Artículo 69.-** La institución del Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General del Estado, que será un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión; tendrá a su cargo, la investigación y persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal; así como el promover, proteger, respetar y garantizar los derechos al conocimiento de la verdad, la reparación integral del daño y de no repetición de las víctimas, ofendidos en particular y de la sociedad en general.

Para la investigación de los delitos, el Ministerio Público se auxiliará de una policía que estará bajo su conducción y mando en el ejercicio de esta atribución. La Ley le establecerá su estructura y atribuciones. Asimismo, intervendrá en todos los demás asuntos que determinen esta Constitución y las leyes.

La Fiscalía General del Estado contará con un Órgano Interno de Control que tendrá con (sic) las atribuciones previstas en las leyes aplicables, denominado Fiscalía de Contraloría y Visitaduría; cuyo titular será nombrado y removido por el Fiscal General del Estado al igual que a los demás fiscales que formen parte de la Fiscalía General del Estado.

El Fiscal General del Estado, en términos de las disposiciones legales aplicables, presentará de manera directa al Congreso del Estado el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Ejercicio Fiscal que corresponda.

**Artículo 70.-** Al frente de la Fiscalía General del Estado estará un Fiscal General, que durará en su cargo seis años.

Para ocupar el cargo de Fiscal General del Estado, se requiere:

[...]

El Fiscal General del Estado será nombrado y removido de conformidad con esta Constitución por las causas graves que establezca la misma.

La solicitud de remoción del Fiscal General estará a cargo del Congreso del Estado o del Titular del Ejecutivo Estatal. Para que se dé la remoción deberá aprobarse por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes del Congreso. La solicitud de remoción podrá ser objetada dentro de un plazo de diez días hábiles, por el Ejecutivo o por el Congreso del Estado. Si el Ejecutivo o el Congreso no se pronunciaren sobre la remoción solicitada, se entenderá que no existe objeción y previo el procedimiento previsto en la Ley, será el Congreso quien por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes determine su remoción. En todo caso el Congreso deberá otorgar el derecho de audiencia.

Contra la resolución del Congreso del Estado no se admitirá recurso alguno.

El Fiscal General del Estado no podrá tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.

El Fiscal General del Estado presentará anualmente al Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado un informe de actividades. Asimismo, comparecerá ante el Pleno del Congreso del Estado cuando éste se lo solicite para rendir cuentas o a informar sobre su gestión.

El Fiscal General del Estado será designado con base al procedimiento siguiente:

[...].

<sup>18</sup> **Artículo 1.** Objeto de la ley. La presente Ley es de orden público e interés social y de aplicación obligatoria en todo el territorio de Baja California y tiene por objeto establecer las disposiciones normativas sobre la organización, funcionamiento y ejercicio de las atribuciones de la Fiscalía General del Estado de Baja California, como órgano constitucional autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía de gestión y presupuestaria, de reglamentación interna y decisión; que tendrá a su cargo las atribuciones conferidas al Ministerio Público, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California y las demás disposiciones legales aplicables.

<sup>19</sup> **Artículo 3.** Glosario. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

[...]

IV. Fiscalía General del Estado: La Fiscalía General del Estado de Baja California;

V. Fiscal General: El Fiscal General del Estado de Baja California;

[...]

IX. Fiscal Especial: El nombrado por acuerdo del Fiscal General para asuntos específicos y de carácter temporal;

X. Fiscal Especializado: El Fiscal que ejerce las facultades del Ministerio Público en determinada materia;

[...]

XIV. Ministerio Público: La Institución del Ministerio Público;

[...].

<sup>20</sup> **Artículo 8.** Titularidad. El Ministerio Público en el Estado de Baja California se organizará a través de una Fiscalía General, quien ejercerá autoridad jerárquica sobre todos los servidores públicos que la conforman.

[...].

52. Y en su artículo 22,<sup>21</sup> se establece como obligación del Ministerio Público solicitar al juzgador la autorización de actos de investigación, en términos del Código Nacional de Procedimientos Penales.
53. En ese orden de ideas, fundadamente se puede concluir que en términos del artículo 16 de la Constitución Federal, 69 y 70 de la Constitución Política del Estado de Baja California, 1, 3, 8 y 22 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Baja California, “la persona titular de la Fiscalía Estatal” a que se refiere el precepto legal impugnado recae en el Fiscal General de Estado, que es el titular del Ministerio Público de la entidad federativa; por lo que válidamente puede solicitar a la autoridad judicial federal la autorización de intervención de comunicaciones privadas en caso de delitos locales en el Estado.
54. Consecuentemente, resta por verificar si la potestad que se atribuye en la porción normativa impugnada al Fiscal General del Estado de Baja California, en el sentido de delegar la facultad de solicitar a la autoridad judicial federal, la autorización de intervención de comunicaciones privadas, resulta o no acorde con lo que dispone el artículo 16 de la Constitución Federal.
55. En la parte conducente de la doctrina constitucional que este Tribunal Pleno de la Suprema Corte desarrolló en las citadas acciones de inconstitucionalidad 77/2018, 5/2019, 104/2019, 102/2020 y 114/2020 en relación con la evolución legislativa del artículo 16 constitucional, se puso de manifiesto la intención de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de introducir en el texto constitucional la regulación para la intervención de comunicaciones privadas; estableciendo en particular que la autoridad competente para intervenirlas es únicamente la judicial federal y que las intervenciones se deben ajustar a los requisitos que las leyes prevean; ello con la finalidad de limitar y restringir el uso de esa diligencia, pero, a la vez, fortaleciendo las herramientas y estrategias para enfrentar la delincuencia.
56. En relación con los sujetos legitimados para solicitarla, se destacó como relevante el contenido del Dictamen de veintiocho de marzo de mil novecientos noventa y seis de las “Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales de Justicia del Distrito Federal y de Estudios Legislativos, Primera Sección” de la Cámara de Senadores, en el que, en lo que interesa, se señaló:

*“[...] III. Durante el período de análisis de las iniciativas, la subcomisión redactora del dictamen, recibió a un grupo de procuradores de las entidades federativas, quienes expresaron su solicitud de que las autoridades locales, también pudieran solicitar la limitación a esta garantía individual, en el caso de delitos de orden local, aduciendo para ello que, por ejemplo, en el caso de delito de secuestro resulta por demás indispensable realizar las intervenciones telefónicas. Hemos creído prudente atenderla, pero limitándola, a que sean los titulares del ministerio público en las entidades federativas, es decir los procuradores de justicia, los únicos que puedan solicitarla y, que esta solicitud, se realice ante un miembro del Poder Judicial Federal. Por supuesto que observando todos y cada uno de los requisitos que constitucionalmente estamos estableciendo.*

*Al hacer esta incorporación al dictamen, fue necesario precisar quiénes pueden solicitar al Poder Judicial Federal la excepción a la garantía constitucional que estamos creando, por ello se modifica la iniciativa al siguiente tenor:*

*‘Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de una autoridad federal o del titular del ministerio público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar’.*

*IV. En el caso de que nos ocupa, los órganos del Estado, en circunstancias excepcionales, debidamente acreditadas ante el juez federal, pueden solicitar la excepción a esta garantía que ahora estamos creando; sin embargo, como cualquier acto de autoridad, la solicitud debe estar fundada y motivada; pero además, debe expresar a los sujetos a quienes se les limitará su garantía individual de comunicación privada, qué tipo de intervención está solicitando la autoridad y por cuanto tiempo debe*

<sup>21</sup> **Artículo 22.** Obligaciones del Ministerio Público. Son obligaciones del Ministerio Público las siguientes:

[...]

X. Solicitar al órgano jurisdiccional la autorización de actos de investigación y demás actuaciones que sean necesarias de acuerdo al Código Nacional de Procedimientos Penales;

[...].

*durar; porque, bajo ninguna circunstancia, puede autorizarse una intervención de carácter indefinida. Con estas adiciones pensamos que al acotarse la solicitud de la autoridad; estamos, por un lado salvaguardando la garantía individual de las personas que habitan en territorio nacional mexicano y, por el otro, autorizando a los órganos del poder, eficacia en el combate a los transgresores del orden jurídico. Con ambas medidas estamos salvaguardando el estado de derecho en su conjunto; por estas consideraciones, proponemos la siguiente adición:*

*'Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración'. [...].'*

57. Así, se asentó la importancia de que el texto constitucional reflejara expresamente que serían los Titulares de la Representación Social de cada entidad federativa, quienes estarían facultados para solicitar ante una autoridad judicial federal, la intervención de comunicaciones privadas; sin que existiera la posibilidad de atribuir o delegar esa facultad reservada a esos funcionarios.
58. De esta manera, en el artículo 16 constitucional se plasmó expresamente que es facultad exclusiva de la autoridad judicial federal autorizar la intervención de comunicaciones privadas a solicitud de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de las entidades federativas.
59. En ese orden de ideas, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar en los precedentes de referencia los párrafos décimo segundo a décimo quinto del artículo 16 de la Constitución Federal, categóricamente concluyó que la facultad para solicitar a la autoridad judicial federal la intervención de las comunicaciones privadas recae exclusivamente en dos personas:
1. La autoridad federal que faculte la ley, o bien,
  2. El titular del Ministerio Público de las entidades federativas.
60. Por lo que en modo alguno existe la posibilidad de que esa facultad se delegue, al no autorizarlo expresamente la Constitución Federal, a pesar de que esa posibilidad estuvo sometida a la consideración del Poder Constituyente.
61. Consecuentemente, la porción normativa "o quien delegue", que se establece en la fracción IX del artículo 47 de la Ley Sobre Desaparición y Búsqueda de Personas para el Estado de Baja California, contraviene lo ordenado por el artículo 16 de la Constitución General y, por tanto, se debe declarar su **invalidez**.

## VI. EFECTOS

62. Del contenido del artículo 73 en relación los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que las sentencias deben contener sus alcances y efectos y fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales opere, así como todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, deben fijar la fecha a partir de la cual producirán sus efectos.
63. En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la **invalidez** de la porción normativa "o quien delegue" de la fracción IX del artículo 47 de la Ley Sobre Desaparición y Búsqueda de Personas para el Estado de Baja California, expedida mediante Decreto número 418, publicado en el Periódico Oficial del Estado el doce de abril de dos mil veinticuatro.
64. Por tanto, el precepto legal de referencia debe quedar redactado en los términos siguientes:

**Artículo 47.** La Fiscalía Especializada tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:

[...]

IX. Solicitar a la autoridad judicial competente, a través de la persona titular de la Fiscalía Estatal ~~o quien delegue~~, la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas, en términos de las disposiciones aplicables;

[...].

65. Declaración de invalidez que surtirá **efectos retroactivos** al **nueve de agosto de dos mil veinticuatro**, cuando entró en vigor el Decreto impugnado.<sup>22</sup>
66. Ello a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Baja California.
67. Corresponde a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver en cada caso concreto sujeto a su conocimiento de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia.
68. Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, deberá notificarse también a la Titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia y a la Fiscalía General del Estado de Baja California, así como a los Tribunales Colegiados y de Apelación del Décimo Quinto Circuito, a los Centros de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Baja California.

## VII. DECISIÓN

69. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### RESUELVE:

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

**SEGUNDO.** Se declara la **invalidez** del artículo 47, fracción IX, en su porción normativa 'o quien delegue', de la Ley Sobre Desaparición y Búsqueda de Personas para el Estado de Baja California, expedida mediante el DECRETO No. 418, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de abril de dos mil veinticuatro, la cual surtirá sus efectos retroactivos al nueve de agosto de dos mil veinticuatro, a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del referido Estado.

**TERCERO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

#### **En relación con el punto resolutiveo primero:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al IV relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

#### **En relación con el punto resolutiveo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de las consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf por razones distintas, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 47, fracción IX, en su porción normativa 'o quien delegue', de la Ley Sobre Desaparición y Búsqueda de Personas para el Estado de Baja California. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos retroactivos al nueve de agosto de dos mil veinticuatro, 2) determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos surta a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del

<sup>22</sup> La Ley Sobre Desaparición y Búsqueda de Personas para el Estado de Baja California, que contiene el precepto reclamado, se publicó el doce de abril de dos mil veinticuatro. Conforme a su artículo primero transitorio, entraría en vigor a los ciento veinte días naturales de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, que dispone:  
Primero. La presente Ley entrará en vigor a los 120 días naturales de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Baja California. [...].

Estado de Baja California, 3) determinar que corresponde a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia y 4) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse a la Titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia y a la Fiscalía General del Estado de Baja California, así como a los Tribunales Colegiados y de Apelación del Décimo Quinto Circuito, a los Centros de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito del Estado de Baja California. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistió a la sesión de primero de abril de dos mil veinticinco por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo período de sesiones de dos mil veinticuatro.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Presidenta, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

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 veintiún fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 107/2024, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de primero de abril de dos mil veinticinco. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dieciocho de agosto de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

**SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 140/2024, así como el Voto Concurrente de la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf.**

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 140/2024

PROMOVENTE: CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

**PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT**

**SECRETARIA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ**

**SECRETARIA AUXILIAR: ITZEL DE PAZ OCAÑA**

Colaboradoras: Hilda Fernanda Jiménez Murguía y Olga Laniado Dan

**ÍNDICE TEMÁTICO**

**Hechos.** La Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal promovió una acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto 803, que adiciona el artículo 177 Ter al Código Penal del Estado de Guerrero, el cual exceptúa de ser sancionados a los progenitores y a quienes ejercen la patria potestad o custodia de niños, niñas y adolescentes, en caso de que sometan a sus hijos e hijas a terapias de conversión.

En términos de los conceptos de invalidez expuestos, este Tribunal Pleno debe resolver si esta excluyente de responsabilidad vulnera los derechos a la dignidad humana, a la igualdad y no discriminación, a la identidad sexual y de género, al libre desarrollo de la personalidad, así como los principios de seguridad jurídica y legalidad de las personas que integran la comunidad LGBTIQ+, especialmente de los niños, las niñas y las personas adolescentes.

	<b>Apartado</b>	<b>Criterio y decisión</b>	<b>Págs.</b>
I.	<b>COMPETENCIA</b>	El Tribunal Pleno es <b>competente</b> para conocer del presente asunto.	6-7
II.	<b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS</b>	Se tiene como norma impugnada al artículo 177 Ter, en su porción normativa " <i>Quedan exceptuados de este tipo penal los Padres de Familia y/o quienes ejerzan custodia o Patria potestad respecto a los menores y adolescentes</i> " del Código Penal del Estado de Guerrero.	7-8
III.	<b>OPORTUNIDAD</b>	El escrito inicial es <b>oportuno</b> .	8-9
IV.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	La demanda fue presentada por <b>parte legitimada</b> .	9-10
V.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>	La causal de improcedencia alegada por el Poder Ejecutivo de Guerrero es <b>infundada</b> , ya que, contrario a lo señalado, se encuentra invariablemente implicado en el proceso legislativo del que derivó la emisión de la norma impugnada, al haberle otorgado plena validez y eficacia a través de su promulgación y publicación.	10-12
VI.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	El proyecto propone la <b>invalidez</b> de la norma impugnada, porque la incitación o sometimiento de los NNA a los ECOSIEG por parte de sus progenitores constituyen un claro límite a su responsabilidad parental. El <b>estudio de fondo</b> se divide en los siguientes apartados: <b>A.</b> Esfuerzos para Cambiar la Orientación Sexual, Identidad o Expresión de Género (ECOSIEG): consideraciones preliminares <b>B.</b> Los ECOSIEG y su impacto en los derechos de las personas LGBTIQ+ <b>C.</b> Los alcances y límites de la responsabilidad parental y maternal <b>D.</b> Análisis de la norma impugnada	12-65
VII.	<b>EFFECTOS</b>	<b>Declaratoria de invalidez</b> Se precisa que la <b>invalidez</b> del artículo 177 Ter del Código Penal del Estado de Guerrero, en su porción normativa " <i>Quedan exceptuados de este tipo penal los Padres de Familia y/o quienes ejerzan custodia o Patria potestad respecto a los menores y adolescentes</i> ", surtirá sus efectos una vez que sean notificados los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Guerrero.	65-67
	<b>RESOLUTIVOS</b>	<b>PRIMERO.</b> Es <b>procedente</b> y <b>fundada</b> la presente acción de inconstitucionalidad. <b>SEGUNDO.</b> Se declara la <b>invalidez</b> del artículo 177 Ter, párrafo último, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero, adicionado mediante el Decreto Número 803, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el catorce de junio de dos mil veinticuatro, la cual surtirá sus efectos a partir de la publicación de esta sentencia en el Periódico Oficial del referido Estado. <b>TERCERO.</b> <b>Publíquese</b> esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.	67

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
140/2024****PROMOVENTE: CONSEJERÍA  
JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO  
FEDERAL****PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT****SECRETARIA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ****SECRETARIA AUXILIAR: ITZEL DE PAZ OCAÑA**

Colaboradoras: Hilda Fernanda Jiménez Murguía y Olga Laniado Dan

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veinte de mayo de dos mil veinticinco**, emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 140/2024, promovida por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal en contra del tercer párrafo del artículo 177 Ter del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero, adicionado mediante el Decreto número 803, publicado el catorce de junio de dos mil veinticuatro en el Periódico Oficial de dicha entidad.

**ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA**

1. **Publicación del Decreto.** El catorce de junio de dos mil veinticuatro, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Guerrero el Decreto número 803, por el cual se adicionó el artículo 177 Ter, denominado "Terapias de Conversión" al Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero, en los términos siguientes:

**Código Penal para el Estado de Guerrero****Artículo 177 Ter. Terapias de conversión**

A la persona que, contra la voluntad de la víctima o mediante engaño, imparta o aplique cualquier tipo de tratamiento, terapia, servicio o práctica que obstaculice, restrinja, impida, menoscabe, anule o suprima la orientación sexual, identidad o expresión de género de ésta, se le impondrán de dos a seis años de prisión y multa de cien a trescientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

Se aumentará hasta en una mitad la sanción prevista en el párrafo anterior, cuando las conductas tipificadas se realicen en contra de personas adultas mayores o personas que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho o para resistirlo. Misma sanción corresponderá a quien financie alguna de las actividades descritas en el primer párrafo.

**Quedan exceptuados de este tipo penal los Padres de Familia y/o quienes ejerzan custodia o Patria potestad respecto a los menores y adolescentes.**

2. **Presentación de la demanda.** El quince de julio de dos mil veinticuatro, María Estela Ríos González, en su carácter de Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal, presentó la demanda de acción de inconstitucionalidad ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que solicitó la invalidez del Decreto número 803, a través del cual se adicionó el artículo 177 Ter del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero.
3. **Artículos constitucionales violados.** La Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal consideró vulnerados los artículos 1º, 4º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
4. **Conceptos de invalidez.** La Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal expuso los siguientes conceptos de invalidez:
  - a) **Violación del derecho a la dignidad humana.** La excluyente de responsabilidad penal transgrede el derecho a la dignidad humana de las personas que integran la comunidad LGBTIQ+, porque permite que las víctimas del delito denominado "Terapias de Conversión" sean sometidas a actos degradantes que les impidan elegir de forma libre y autónoma su proyecto de vida.
  - b) **Violación al derecho de igualdad y no discriminación.** La porción normativa impugnada vulnera los derechos de igualdad y no discriminación de niños, niñas y adolescentes de la diversidad sexual, porque permite que sus progenitores o quienes detentan su patria potestad o guarda y custodia puedan someterles a intervenciones profundamente dañinas que generan un trato desigual y discriminatorio, al restringir, menoscabar o anular su orientación sexual, identidad o expresión de género.

- c) **Violación al derecho de identidad sexual y de género.** El artículo impugnado vulnera el derecho a la identidad, previsto en el artículo 4, párrafo octavo, constitucional, ya que realiza un trato diferenciado en contra de las personas menores de edad que pertenecen a la comunidad LGBTIQ+, al permitir que sus progenitores les sometan a intervenciones que ponen en duda su identidad sexo-genérica, sin responsabilidad penal alguna.
  - d) **Violación al principio de libre desarrollo de la personalidad.** La excluyente de responsabilidad impugnada vulnera el derecho al libre desarrollo de la personalidad de los niños, niñas y adolescentes de la diversidad sexual, porque impide que ejerzan su autonomía respecto de la forma en la que desean ejercer su identidad de género u orientación sexual y elijan su proyecto de vida sin injerencias basadas en prejuicios y estereotipos de género.
  - e) **Violación a los principios de seguridad jurídica y legalidad.** La norma impugnada es ambigua porque, por un lado, establece la prohibición absoluta de practicar terapias de conversión y, por el otro, excluye de responsabilidad a los progenitores que sometan a las personas menores de edad a estas intervenciones. Esto genera falta de certeza, ya que no se tiene claridad respecto a la razón que sostiene dicha excepción, por ejemplo, que las víctimas lo resientan de forma distinta si son aplicadas por un familiar.
5. **Registro y turno.** El cinco de agosto de dos mil veinticuatro, la Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 140/2024 y turnó el asunto a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.
6. **Admisión.** El doce de agosto de dos mil veinticuatro, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; solicitó a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero que rindieran su respectivo informe y les requirió que remitieran las documentales relacionadas con el procedimiento legislativo y la publicación de la norma general impugnada, y dio vista del asunto al Fiscal General de la República.
7. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero.** El treinta de agosto de dos mil veinticuatro, la Diputada Leticia Mosso Hernández, en su carácter de Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Guerrero, rindió su informe en los siguientes términos:
  - a) El Poder Legislativo local tiene plenas facultades para expedir leyes y decretos en todas aquellas materias que no sean competencia exclusiva de la Federación, como lo es la emisión de un tipo penal que criminalice las terapias de conversión.
  - b) El Estado debe garantizar que las personas trans puedan ejercer sus derechos conforme a su identidad de género, protegiéndolas contra la violencia, la tortura y los malos tratos, especialmente considerando la exposición continua al cuestionamiento social en torno a este aspecto identitario.
  - c) La exclusión de responsabilidad dirigida a los progenitores y a las personas que ejerzan la custodia y patria potestad de los niños, niñas y adolescentes no vulnera los derechos a la dignidad humana, a la identidad sexual y de género ni a la igualdad y no discriminación, porque su finalidad constitucional es la protección jurídica del derecho a la familia; específicamente, en lo que respecta a la toma de decisiones que solo conciernen a los núcleos familiares.
  - d) Los niños, las niñas y las personas adolescentes tienen derecho a tener una familia a lado de sus progenitores y de otros familiares, ya que ésta es el medio natural para su crecimiento y bienestar, pues de ella obtienen la protección, el amor, la comprensión y la asistencia necesarias para asumir plenamente su desarrollo y responsabilidades en la sociedad.
  - e) El derecho a la familia se encuentra previsto en el artículo 4 constitucional, del que se deriva la facultad del Congreso local para proteger la vida privada y familiar, lo que incluye las decisiones que competen exclusivamente al núcleo familiar, como la elección de la educación de las personas menores de edad que lo integran.
8. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero.** El trece de septiembre de dos mil veinticuatro, el Licenciado César Salgado Alpizar, en su carácter de Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, rindió su informe en los siguientes términos:
  - a) La publicación del decreto por el cual se adicionó el artículo 177 Ter al Código Penal del Estado de Guerrero se realizó con base en la facultad de promulgación y publicación de decretos y leyes que le reconoce la Constitución local, por lo que el Ejecutivo local actuó en estricto cumplimiento y apego a estas facultades, sin que esto haya vulnerado los derechos a la dignidad humana, igualdad y no discriminación e identidad sexual y de género de las personas que integran a la comunidad LGBTIQ+.

- b) Los conceptos de invalidez se dirigen a cuestionar el actuar del Congreso local, ya que la inconstitucionalidad de la norma se le atribuye exclusivamente, al ser el órgano competente para emitir normas claras, precisas y exactas que respeten los derechos humanos, por lo que es a quien le corresponde sostener la validez del precepto impugnado.
- c) El vicio de inconstitucionalidad no es atribuible a la Gobernadora de Guerrero, ya que, en la iniciativa de ley, ella fue quien propuso que los progenitores o tutores de la persona menor de edad también fueran sancionados si incitaban o sometían a sus hijos o hijas a una terapia de conversión, ya que eran quienes históricamente habían promovido estas prácticas e intervenciones creyendo que la identidad, orientación o preferencias no heteronormativas son un problema de salud.
- d) En el proceso deliberativo de creación de la norma, el Congreso local fue quien decidió exceptuar de responsabilidad penal a los progenitores y/o quienes ejerzan la custodia o patria potestad de personas menores de edad que cometieran el delito denominado “terapias de conversión”, por lo tanto, le corresponde a este órgano sostener la validez de la norma impugnada, y no a la Gobernadora del estado.
9. **Admisión de informes.** El diecisiete y el veinticuatro de septiembre de dos mil veinticuatro, la Ministra instructora admitió los informes rendidos por el Congreso y la Gobernadora del estado de Guerrero, respectivamente, y consideró cumplidos los requerimientos formulados en el acuerdo de doce de agosto de dos mil veinticuatro.
10. **Pedimento.** El Fiscal General de la República no presentó pedimento en el presente asunto.
11. **Cierre de instrucción.** El veinticuatro de octubre de dos mil veinticuatro, la Ministra instructora tuvo por formulados los alegatos por parte del Poder Ejecutivo Federal y la Gobernadora y el Congreso, ambos del estado de Guerrero. En este mismo acuerdo, declaró el cierre de la instrucción para elaborar el proyecto de resolución del asunto.

### I. COMPETENCIA

12. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política del país<sup>1</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>2</sup>, en relación con el punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General número 1/2023 de este alto tribunal<sup>3</sup>, por tratarse de una acción de inconstitucionalidad en la que es necesaria la intervención del Tribunal Pleno.
13. Lo anterior, en virtud de que la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en representación del entonces Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, planteó la posible contradicción entre el artículo 177 Ter del Código Penal para el Estado de Guerrero y los derechos humanos previstos en la Constitución Política del país y en diversos tratados internacionales.

### II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

14. De la lectura integral del escrito de demanda presentado por la Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal se advierte que sus conceptos de invalidez están dirigidos a combatir el artículo 177 Ter del Código Penal para el Estado de Guerrero, en su porción normativa “*Quedan exceptuados de este tipo penal los Padres de Familia y/o quienes ejerzan custodia o Patria potestad respecto a los menores y adolescentes*”, el cual fue adicionado mediante el Decreto número 803 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero el catorce de junio de dos mil veinticuatro.

<sup>1</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

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

<sup>2</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (...)

<sup>3</sup> **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: (...)

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. (...)

### III. OPORTUNIDAD

15. El primer párrafo del artículo 60 de la Ley Reglamentaria establece que el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y que su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general impugnada sea publicada en el medio oficial correspondiente<sup>4</sup>.
16. En este contexto, se advierte que el Decreto número 803 por el que se adicionó el tipo penal relativo a las terapias de conversión y se exceptuó de responsabilidad penal a los progenitores y a las personas que ejerzan la patria potestad y la custodia de niños, niñas y adolescentes fue publicado el catorce de junio de dos mil veinticuatro en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del **sábado quince de junio al domingo catorce de julio de dos mil veinticuatro**.
17. A la luz de lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que la demanda se presentó de manera **oportuna**. Si bien se advierte que la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal presentó la demanda el **quince de julio de dos mil veinticuatro**, esto no impacta en la oportunidad de la acción de inconstitucionalidad, ya que el domingo catorce de julio se consideró como día inhábil para efectos del cómputo, conforme al artículo 60 de la Ley Reglamentaria<sup>5</sup>.

### IV. LEGITIMACIÓN

18. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política del país<sup>6</sup>, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal está **legitimada** para impugnar el Decreto 803 por el que se adicionó el artículo 177 Ter al Código Penal para el Estado de Guerrero, porque tiene facultad para combatir las leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por las legislaturas de las entidades federativas que considere violatorias de derechos humanos.
19. En el caso, la accionante consideró que la norma que exceptúa de ser sancionados a los progenitores y a quienes ejercen la patria potestad o custodia que someten a sus hijos e hijas de la diversidad sexo-genérica a terapias de conversión vulnera los derechos a la dignidad humana, a la igualdad y no discriminación, a la identidad sexual y de género, al libre desarrollo de la personalidad, así como los principios de seguridad jurídica y legalidad.
20. Por otro lado, conforme a lo previsto en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>7</sup>, los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello. Por su parte, el artículo 10, fracción XIII, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal<sup>8</sup>, señala que le corresponde a la titular de dicha dependencia la representación legal del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
21. En el presente caso, la demanda fue presentada por María Estela Ríos González, en su carácter de titular de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, personalidad que acreditó a través del acuerdo de designación de dos de septiembre de dos mil veintiuno, suscrito por el entonces Presidente de los Estados Unidos Mexicanos<sup>9</sup>.
22. En esos términos, este Tribunal Pleno concluye que la acción de inconstitucionalidad fue **promovida por parte legitimada para ello**.

<sup>4</sup> **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. [...]

<sup>5</sup> *Ídem.*

<sup>6</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

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

<sup>7</sup> **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.

<sup>8</sup> **Artículo 10.** La persona titular de la Consejería tiene las facultades indelegables siguientes: (...)

XIII. Representar a la persona titular de la Presidencia de la República en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

<sup>9</sup> Este acuerdo fue registrado el ocho de septiembre de dos mil veintiuno, con el número 361, foja 15, del "Libro de Nombramientos de Servidores Públicos que designa el Ejecutivo Federal".

**V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO**

23. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquellas que este alto tribunal advierta de oficio.
24. En su informe, el Poder Ejecutivo de Guerrero se limitó a sostener que la promulgación y la orden de publicación del Decreto impugnado se realizó en estricto cumplimiento de las facultades que le reconoce la Constitución Política local, sin que planteara argumentos de fondo para sostener la validez de las normas impugnadas, ya que, a su consideración, dicho aspecto le correspondía exclusivamente al Poder Legislativo local.
25. Este Tribunal Pleno considera que debe **desestimarse** la improcedencia alegada, pues dicho argumento no se encuentra en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria. Por el contrario, el artículo 61, fracción II, de la citada ley establece que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deben señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas<sup>10</sup>.
26. Se concluye lo anterior, ya que el Poder Ejecutivo local se encuentra invariablemente implicado en el proceso legislativo del que derivó la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, al haberle otorgado plena validez y eficacia a través de su promulgación y publicación, por lo que es necesario que responda por la conformidad de sus actos frente a la Constitución Política del país<sup>11</sup>.
27. Al no haberse planteado otra causal de improcedencia ni advertirse alguna de oficio, este Tribunal Pleno procede a estudiar el fondo de la cuestión planteada.

**VI. ESTUDIO DE FONDO**

28. Como se destacó con anterioridad, en su demanda, la Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal impugna la porción normativa ***“Quedan exceptuados de este tipo penal los Padres de Familia y/o quienes ejerzan custodia o Patria potestad respecto a los menores y adolescentes”***, prevista en el tercer párrafo del artículo 177 Ter del Código Penal para el Estado de Guerrero, que regula el delito relacionado con las terapias de conversión, ya que, a su juicio, esa excluyente de responsabilidad penal vulnera los derechos de los niños, de las niñas y de las personas adolescentes que pertenecen a la comunidad LGBTQ+, al permitir que sus familiares más cercanos puedan someterles a intervenciones degradantes y profundamente dañinas que impidan que elijan de forma libre y autónoma la forma en la que desean ejercer su identidad de género u orientación sexual.
29. Este Tribunal Pleno considera que **los conceptos de invalidez** planteados por la Consejera Jurídica son **fundados**, porque si bien existe una presunción de que los progenitores saben lo que más les conviene a sus hijos e hijas, lo cierto es que uno de los límites de la responsabilidad parental es que se les someta a intervenciones o tratamientos que pretenden anular el ejercicio de su orientación sexual y su identidad y expresión de género.
30. A fin de explicar la anterior conclusión, por cuestión de metodología, el estudio de los conceptos de invalidez se realiza conforme a los siguientes apartados:
- A. Esfuerzos para Cambiar la Orientación Sexual, Identidad o Expresión de Género (ECOSIEG): consideraciones preliminares
  - B. Los ECOSIEG y su impacto en los derechos de las personas LGBTQ+
  - C. Los alcances y límites de la responsabilidad parental y maternal
  - D. Análisis de la norma impugnada

<sup>10</sup> **Artículo 61.** La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener: (...)

II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas; (...)

<sup>11</sup> Véase la tesis P./J. 38/2010, de rubro y texto: ***“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES”***. Datos de localización: Pleno. Novena época. Abril de 2010. Registro: 164865. Acción de inconstitucionalidad 27/2009 y sus acumuladas 29/2009, 30/2009 y 31/2009. 10 de noviembre de 2009. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

- A. Esfuerzos para Cambiar la Orientación Sexual, Identidad o Expresión de Género (ECOSIEG): consideraciones preliminares**
- 31.** La **diversidad sexual y de género** engloba todas las posibilidades que tienen las personas de asumir, expresar y vivir su sexualidad, así como de adoptar expresiones, preferencias u orientaciones e identidades sexo-genéricas, lo que incluye la forma en que se relacionan sexo-afectivamente, cómo se auto-perciben y la manera en que expresan su identidad. Parte del reconocimiento de que todos los cuerpos, todas las sensaciones y todos los deseos tienen derecho a existir y manifestarse, sin más límites que el respeto a los derechos de las otras personas<sup>12</sup>.
- 32.** Para comprender lo que implica la diversidad sexo-genérica, es importante recordar que la **orientación sexual** se refiere a la capacidad de cada persona de sentir una profunda atracción emocional, afectiva y/o sexual por personas de un género distinto al suyo (heterosexual), de su mismo género (homosexualidad), de más de un género (bisexual o pansexual) o no sentir atracción (asexual), así como a la capacidad de mantener relaciones íntimas y sexuales con estas personas<sup>13</sup>.
- 33.** Por su parte, la **identidad de género** es la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente profundamente, la cual puede corresponder o no con el sexo asignado al nacer. Esta incluye tanto la *vivencia personal del cuerpo*, que podría o no involucrar la modificación de la apariencia o la corporalidad a través de tratamientos médicos, quirúrgicos, hormonales o de otra índole, como otras *expresiones de género*, como la vestimenta, la forma de hablar, los manierismos y el comportamiento personal y social<sup>14</sup>.
- 34.** El reconocimiento de la diversidad sexo-genérica y sus distintas expresiones ha contribuido a desmontar progresivamente la jerarquía sexual basada en la **cisnormatividad** y la **heteronormatividad**. Esta supone y exige que las personas se identifiquen, comporten y expresen conforme al género asignado al nacer (cisgénero) y que sólo sientan atracción erótico-afectiva por las personas de un género diferente (heterosexual), bajo la creencia de que estas condiciones son las únicas *naturales, normales o aceptables*<sup>15</sup>.
- 35.** Desde esta perspectiva, sólo las personas cisgénero y heterosexuales viven una sexualidad considerada éticamente válida y social y culturalmente legítima. En contraste, las personas de la diversidad sexual y de género, al no encajar en la "norma general", son víctimas de rechazo, odio y discriminación por su orientación sexual o identidad de género, tanto en el ámbito público como privado, lo que deriva en actos de violencia física, psicoemocional, sexual, económica, patrimonial, simbólica, institucional o comunitaria en su contra.
- 36.** La heteronormatividad y el sistema binario cisgénero han implantado **estereotipos de género y estigmas** contra la diversidad sexo-genérica en todos los ámbitos de la vida familiar, social y cultural. Por ejemplo, durante mucho tiempo, la medicina consideró a la homosexualidad y a la transexualidad como enfermedades y, posteriormente, como trastornos de salud mental<sup>16</sup>.
- 37.** Una de las **consecuencias de esta patologización** fue la difusión de la idea de que la orientación sexual y la identidad de género no normativas son "curables" o "corregibles". Como parte de esta creencia, se impulsaron y promovieron los **esfuerzos para cambiar la orientación sexual, identidad o expresión de género (ECOSIEG)**, también denominados "terapias de conversión", que se refieren a aquellas prácticas de diversa índole (psicológica, médica, religiosa, psiquiátrica) que tienen el propósito de cambiar la orientación sexual o la identidad de género, incluida la expresión de género, de una persona para alinearla con las normas heterosexuales y cisgénero que rigen en la sociedad<sup>17</sup>.
- 38.** En este punto, es importante aclarar que no se desconoce que el término *terapias de conversión* es el más común para referirse a este tipo de prácticas e intervenciones, incluso estas conductas han sido tipificadas bajo esta denominación, como es el caso de la legislación bajo análisis. Sin embargo, este Tribunal Pleno opta por el término *esfuerzos para cambiar la orientación sexual, la identidad o expresión de género de las personas* (ECOSIEG) por ser el más acorde al paradigma de derechos humanos.

<sup>12</sup> Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. (2016). *Glosario de la diversidad sexual, de género y características sexuales*, página 18.

<sup>13</sup> Organización de las Naciones Unidas. *Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género* (Principios de Yogyakarta), página 8.

<sup>14</sup> *Ídem*.

<sup>15</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Opinión Consultiva OC-24/17: Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo*, páginas 15-21.

<sup>16</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2022). *Protocolo para Juzgar con perspectiva de orientación sexual, identidad y expresión de género, y características sexuales*, página 52.

<sup>17</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México. (2019). *Nada que curar: Guía de referencia para profesionales de la salud mental en el combate a los ECOSIG*, páginas 23-24.

39. Se afirma lo anterior, porque el uso de este término evita una connotación terapéutica que podría dar la falsa impresión de que estos esfuerzos tienen una base psicológica, médica o científica válida; visibiliza la violencia implícita en estas acciones e intervenciones y denota la falta de consentimiento por parte de la víctima; abarca otro tipo de prácticas e intervenciones, sin reducirlo únicamente a las terapias, y permite identificar a estos esfuerzos como la imposición de una identidad ajena sobre una persona, y no una mera *conversión*.
40. Ahora bien, como se señaló, los esfuerzos para cambiar la orientación sexual, identidad o expresión de género de las personas parten de la base ideológica de que estos aspectos son “anormales” y pueden y deben cambiarse o reprimirse cuando no se ajustan a las expectativas y a las normas sociales. Estos métodos, tratamientos e intervenciones se llevan a cabo a través de tres enfoques principales: psicoterapéutico, médico y religioso<sup>18</sup>.
41. El **enfoque psicoterapéutico** parte de la creencia de que la diversidad sexo-genérica es producto de una educación, por lo que emplea terapias psicodinámicas, conductuales, cognitivas e interpersonales para “revertirla”, “corregir las desviaciones” y contribuir al desarrollo del deseo heterosexual. Dentro de las prácticas más recurridas se encuentran las terapias de aversión, la masturbación correctiva, la hipnosis, el empleo de métodos para que el comportamiento sea estereotípicamente femenino o masculino, y la enseñanza de técnicas para fomentar relaciones afectivas heterosexuales.
42. Particularmente, en las **terapias de aversión** se somete a la persona a una sensación negativa, dolorosa o angustiante mientras está expuesta a cierto estímulo relacionado con su orientación sexual o su identidad de género, como sonidos, imágenes o películas, con el objetivo de que dicho estímulo se asocie a una sensación negativa. Para llevarlas a cabo, usualmente se utilizan descargas eléctricas o drogas que provocan náuseas o parálisis.
43. El **enfoque médico** parte de la premisa de que la orientación sexual y la identidad de género no normativas son consecuencia de una disfunción biológica connatural que se puede tratar de forma externa. En el pasado se utilizaban las lobotomías, la ablación de los órganos sexuales o castraciones químicas, mientras que en la actualidad se basa en un enfoque farmacéutico, como la prescripción y administración de medicamentos psiquiátricos, hormonales, corticoides y esteroides.
44. Finalmente, el **enfoque religioso** parte de la creencia de que las orientaciones sexuales e identidades de género diversas son un pecado que se puede “curar” a través de programas liderados por asesores o consejeros espirituales, en donde se somete a las personas a prácticas que van desde los insultos, amenazas, humillaciones, golpes, electroshocks, encadenamiento, desnudez forzada, alimentación forzada o privación de alimentos, aislamiento y confinamiento hasta las violaciones sexuales y los exorcismos.
45. Otra práctica común para intentar cambiar la orientación sexual y la identidad de género es el **internamiento involuntario**, en el cual las personas son sometidas a abuso verbal sistemático, gritos, humillaciones y amenazas de violación; condiciones de hacinamiento; aislamiento prolongado; alimentación forzada con alimentos insalubres o consumo forzado de agua de pozos infestados de insectos; violaciones sexuales ordenadas por “terapeutas” y perpetradas por otros internos o personal de custodia; encadenamiento por más de tres meses; terapias de aversión, o ser despertadas con baldazos de agua fría u orina sobre ellas<sup>19</sup>.
46. Estas prácticas e intervenciones tienen **consecuencias físicas, psicológicas y sociales severas en sus víctimas**, ya que generan profundos sentimientos de vergüenza, culpabilidad, autoaversión, inutilidad, pérdida considerable de autoestima, ansiedad, síndrome depresivo, estrés postraumático, aislamiento social, dificultades para relacionarse, cambios permanentes en su personalidad, disfunción sexual, ideación suicida e intentos de suicidio<sup>20</sup>.
47. Particularmente, **los niños, las niñas y las personas adolescentes son especialmente vulnerables a los efectos de los ECOSIEG**, ya que, por su madurez y etapa de desarrollo, tienen más probabilidades de experimentar un sufrimiento psicológico grave, que deriva en una pérdida pronunciada de autoestima, en un fuerte aumento de las tendencias depresivas y suicidas y puede llevarles a abandonar la escuela, a adoptar comportamientos de alto riesgo y a abusar de sustancias<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas. (2020). *Práctica de las llamadas “terapias de conversión”: Informe del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género (A/HRC/44/53)*, párrafos 41-53.

<sup>19</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Violencia contra personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América*. OAS/Ser.L/V/II.rev.2., párrafo 205.

<sup>20</sup> *Ibidem*, párrafos. 55 y 56.

<sup>21</sup> ONU y COPRED. *Nada que curar: Guía de referencia para profesionales de la salud mental en el combate a los ECOSIG*, op.cit., página. 31.

48. La duración prolongada de los ECOSIEG, que puede ir desde unos cuantos años hasta décadas, es particularmente dañina para sus víctimas, ya que estas prácticas generan **estrés crónico**, el cual tiene diversas consecuencias negativas, como úlceras gástricas, trastornos digestivos, dermatosis, trastornos sexuales y de la conducta alimentaria y dolores de cabeza<sup>22</sup>.
49. Ahora bien, existe consenso de diversos organismos internacionales que reconocen que **los ECOSIEG carecen de sustento científico**, al no existir evidencia científica o médica válida que permita sostener fehacientemente que estos mecanismos inciden o modifican la orientación sexual e identidad de género de las víctimas<sup>23</sup>; **son antiéticos**, al ser proveídos por personas que carecen de idoneidad profesional y ofrecen prácticas que prometen “curar” algo que no es una enfermedad<sup>24</sup>, y **no son eficaces**, al no mostrar un cambio en la orientación sexual o identidad de género de la persona<sup>25</sup>.
50. A pesar de lo anterior, la práctica de los ECOSIEG sigue vigente en México. El **9.8% de las personas no heterosexuales** y el **13.9% de las personas trans**, es decir, **1 de cada 10 personas de la diversidad sexo-genérica** indicó que fueron obligadas a asistir con una persona psicóloga, médica, autoridad religiosa u otra persona o institución con el fin de “corregirlas”, cuando sus progenitores se enteraron de su orientación sexual o identidad de género<sup>26</sup>.
51. En atención a este contexto, el Congreso federal y los Congresos locales han impulsado la penalización de los ECOSIEG, a fin de erradicar estas prácticas que discriminan y violentan a las personas de la diversidad sexo-genérica. Algunas entidades federativas han penalizado de forma absoluta estos esfuerzos, agravando la pena si se comete en contra de niños, niñas y adolescentes, mientras que otras los han penalizado de forma parcial, al exceptuar de responsabilidad penal a los miembros de la familia.
52. Al respecto, los Códigos Penales de Baja California<sup>27</sup>, Ciudad de México<sup>28</sup>, Hidalgo<sup>29</sup>, Oaxaca<sup>30</sup>, entre otros<sup>31</sup>, tipifican el delito denominado “*Terapias de Conversión*” y sancionan a *toda persona* que realice, imparta, aplique, obligue o financie cualquier tipo de tratamiento, terapia, servicio o práctica que obstaculice, restrinja, impida, menoscabe, anule o suprima la orientación sexual, identidad o expresión de género de una persona.
53. Las sanciones establecidas para estas conductas consisten en una pena privativa de libertad que va de uno a seis años, el pago de una multa económica y la realización de trabajo comunitario, e incluso algunas entidades federativas establecen que el delito se perseguirá de oficio y se aumentarán las penas si se comete en contra de una persona menor de edad.
54. Ahora bien, en el Código Penal Federal<sup>32</sup> y en entidades federativas como Baja California Sur<sup>33</sup> y Quintana Roo<sup>34</sup> se contempla que, cuando sea la madre, el padre o la persona tutora de un niño, una niña o una persona adolescente los que incurran en las conductas sancionadas, se les aplicarán las

<sup>22</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas. (2020). *Práctica de las llamadas “terapias de conversión”: Informe del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género (A/HRC/44/53)*, párrafo 58.

<sup>23</sup> Organización Panamericana de la Salud. (2012). “*Curas para una enfermedad que no existe*”, página 2.

<sup>24</sup> ONU y COPRED. *Nada que curar: Guía de referencia para profesionales de la salud mental en el combate a los ECOSIG, op.cit.*, páginas 28 y 29.

<sup>25</sup> Asociación Estadounidense de Psicología. (2009). *Respuestas terapéuticas apropiadas a la orientación sexual*, página 2.

<sup>26</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). *Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género*, página 24.

<sup>27</sup> **Artículo 160 Quiniques.** Se le impondrá una pena de dos a seis años de prisión y de cincuenta a cien horas de trabajo en favor de la comunidad, a quien imparta u obligue a otra persona a recibir terapias de conversión. (...)

<sup>28</sup> **Artículo 190 quater.** A quien imparta u obligue a otro a recibir una terapia de conversión se le impondrán de dos a cinco años de prisión y de cincuenta a cien horas de trabajo en favor de la comunidad. Este delito se perseguirá por querrela. (...)

<sup>29</sup> **Artículo 202 ter.** Se le impondrá de uno a tres años de prisión y multa de 150 a 300 días, a quien obligue a otro a recibir una terapia de conversión o la imparta sin el consentimiento de la persona.

<sup>30</sup> **Artículo 200 Bis.** A quien imparta u obligue a otra u otro a recibir una terapia de conversión se le impondrán de dos a cinco años de prisión y de cincuenta a cien veces el valor de la unidad de medida y actualización. Este delito se perseguirá por querrela necesaria. (...) Cuando la terapia de conversión se hiciera contra persona menor de dieciocho años o persona que no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o persona que no tenga la capacidad de resistir la conducta, la pena se aumentará en una mitad de su mínimo a una mitad de su máximo y se perseguirá por oficio.

<sup>31</sup> Los Estados de Zacatecas, Jalisco, Puebla, Colima, Yucatán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Estado de México, Sinaloa, Sonora y Tlaxcala también regulan a las “terapias de conversión” como un delito privativo de la libertad para cualquier persona que lo cometa.

<sup>32</sup> **Artículo 209 Quintus.** Se impondrá de dos a seis años de prisión y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización a quien realice, imparta, aplique, obligue o financie cualquier tipo de tratamiento, terapia, servicio o práctica que obstaculice, restrinja, impida, menoscabe, anule o suprima la orientación sexual, identidad o expresión de género de una persona. (...) En caso de que sea el padre, madre o tutor de la víctima los que incurran en las conductas sancionadas, se les aplicarán las sanciones de amonestación o apercibimiento a consideración del juez. (...)

<sup>33</sup> **Artículo 205 Bis.** (...) En caso de que sea el padre, madre o tutor de la víctima los que incurran en las conductas sancionadas, se les aplicarán las sanciones de amonestación o apercibimiento a consideración del juez. (...)

<sup>34</sup> **Artículo 195 Octies.** En caso de que el padre, madre o tutor de la víctima sean quienes incurran en las conductas sancionadas, se les aplicará las sanciones de amonestación o apercibimiento y quince días de trabajo a favor de la comunidad, así también el juez podrá ordenar vista al juez competente de lo familiar a efecto de que se resuelva lo que conforme a derecho corresponda.

sanciones de amonestación o apercibimiento. En este último estado, también se prevé el trabajo comunitario y se contempla la posibilidad de que la persona juzgadora en materia penal dé vista a aquella competente del ámbito familiar para que resuelva lo que corresponda.

55. A diferencia de las legislaciones referidas con anterioridad, el artículo 177 Ter del Código Penal para el Estado de Guerrero —norma impugnada en el presente asunto—<sup>35</sup>, pese a tipificar los ECOSIEG, exime totalmente de responsabilidad penal a los progenitores y personas tutoras de los niños, niñas y adolescentes, sin que establezca una pena alternativa a la prisión, como la amonestación, el apercibimiento o el trabajo comunitario.
56. En su exposición de motivos, el Congreso de Guerrero señaló que esta excepción de responsabilidad penal obedecía a la protección de la familia, al derecho de los progenitores de proveer la enseñanza y la formación de sus hijos e hijas y al principio de mínima intervención penal, ya que, si bien se reconocía la gravedad y el impacto generado por los ECOSIEG, lo cierto es que existían medidas menos gravosas que la sanción penal, tales como políticas públicas educativas o de comunicación social<sup>36</sup>.
57. Una vez establecidas estas consideraciones preliminares en torno al concepto, el objetivo, las modalidades y las consecuencias de los ECOSIEG, así como un breve panorama a nivel nacional, este Tribunal Pleno procede a analizar el impacto que tienen estas prácticas en las personas de la comunidad LGBTQ+.

#### B) Los ECOSIEG y su impacto en los derechos de las personas LGBTQ+

58. Los ECOSIEG constituyen prácticas dirigidas exclusivamente a cuestionar, invalidar y transgredir a las personas de la comunidad LGBTQ+ en razón de su orientación sexual e identidad de género. A través de métodos coercitivos, abusivos y deshumanizantes, estas intervenciones, fundamentadas en prejuicios y estigmas, no sólo refuerzan los estereotipos que sostienen la heteronormatividad y la cisnormatividad, sino que vulneran gravemente sus derechos a la igualdad y no discriminación, al libre desarrollo de la personalidad, a la salud y a la integridad personal.
59. Por un lado, el **derecho a la igualdad** se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación<sup>37</sup>.
60. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho a la igualdad y a la no discriminación en el último párrafo de su artículo 1<sup>38</sup>. Este derecho implica que todas las personas son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por origen étnico o nacional, **género**, edad, discapacidad, religión, **orientación sexual** o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
61. Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 1.1 establece que los Estados Parte se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos sin discriminación<sup>39</sup>. La Corte Interamericana ha sostenido que el derecho de igualdad y a la no discriminación pertenece al *ius cogens*<sup>40</sup>, pues sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional<sup>41</sup>.

<sup>35</sup> **Artículo 177 Ter.** (...) Quedan exceptuados de este tipo penal los Padres de Familia y/o quienes ejerzan custodia o Patria potestad respecto a los menores y adolescentes.

<sup>36</sup> Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Guerrero, Decreto de reforma número 803, publicado el catorce de junio de dos mil veinticuatro, páginas 18 y 19.

<sup>37</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Opinión consultiva OC-24/17: Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo*, párrafo. 61.

<sup>38</sup> **Artículo 1.** (...)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

<sup>39</sup> **Artículo 1.1.** Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

<sup>40</sup> Son normas de derecho internacional, que, por su importancia, son inmediatamente vinculantes para todos los Estados y no admiten acuerdos en contrario ni modificaciones, salvo por otra norma del mismo carácter.

<sup>41</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2003). *Opinión Consultiva OC-18/03: Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, párrafo 101.

62. Este derecho posee un carácter fundamental para la salvaguarda de los derechos humanos y, por consiguiente, los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades sin discriminación alguna; de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias; de eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, así como de combatir las prácticas discriminatorias<sup>42</sup>.
63. El derecho humano a la igualdad obliga a todas las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación<sup>43</sup>. De tal forma que cualquier tratamiento que pueda resultar discriminatorio respecto del ejercicio de un derecho humano, por sí mismo, es incompatible con el orden constitucional.
64. Ahora, este Tribunal Pleno reconoce que no toda distinción de trato puede considerarse, por sí misma, ofensiva de la dignidad humana, salvo cuando carezca de una justificación objetiva y razonable<sup>44</sup>. En casos de tratos diferentes desfavorables, existirá la presunción de arbitrariedad si la distinción se basa en un rasgo permanente de la persona del cual no puede prescindir sin perder su identidad o que se trate de un grupo históricamente marginado, excluido o subordinado<sup>45</sup>.
65. En ese sentido, se estará frente a un **acto discriminatorio** cuando existe una distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, **el género, la orientación sexual**, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la propiedad, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas<sup>46</sup>.
66. El derecho de toda persona a no ser discriminada exige que el Estado adopte medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto atiende a un deber especial de protección que las autoridades de todos los niveles y órdenes de gobierno deben ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias<sup>47</sup>.
67. Particularmente, tratándose de personas de la diversidad sexo-genérica, la prohibición de no discriminación consiste en que ninguna norma, decisión o práctica jurídica, social, económica, política o de cualquier otra índole, ya sea adoptada por parte de autoridades estatales o por particulares, disminuya o restrinja, de modo alguno, los derechos de una persona a partir de su orientación sexual, su identidad de género y/o su expresión de género<sup>48</sup>.
68. El derecho a la no discriminación por orientación sexual e identidad de género no se limita al mero reconocimiento de estos aspectos, sino que su protección se extiende a las diversas formas en que las personas se expresan y manifiestan, así como las implicaciones que estos aspectos tienen en la construcción de su proyecto de vida, lo que incluye las decisiones relacionadas con su apariencia, comportamiento, relaciones afectivas y sociales y el ejercicio de otros derechos como el trabajo, la educación o la salud.
69. A la luz de lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que **los ECOSIEG constituyen actos de discriminación en contra de las personas que pertenecen a la diversidad sexo-genérica**, ya que parten de la premisa de que su orientación sexual e identidad de género son incorrectas, inferiores o anormales, y tienen el objetivo de modificar, restringir y anular estos aspectos intrínsecos de los cuales no se puede prescindir sin perder su identidad.
70. Estas prácticas se basan en la idea errónea y nociva de que la diversidad sexual y de género son trastornos que se deben corregir, por lo que deben ser consideradas discriminatorias por sí mismas<sup>49</sup>, no sólo porque se encuentran dirigidas *exclusivamente* a un grupo históricamente vulnerado, como la comunidad LGBTIQ+, sino porque pretenden, sin justificación científica, médica o psicológica válida, restringir aspectos identitarios intrínsecos a la persona.

<sup>42</sup> *Ibidem*, párrafos 85 y 88.

<sup>43</sup> Cfr. Tesis jurisprudencial 1<sup>o</sup>/J. 81/2004, de rubro: "**IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO**". Datos de localización: Primera Sala. Novena Época, Octubre de 2001, registro digital 180345.

<sup>44</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1984). *Opinión consultiva OC-4/84: Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*, párrafos 55 y 56.

<sup>45</sup> Opinión consultiva OC-24/17: Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo, *op. cit.*, párrafo 66.

<sup>46</sup> Comité de Derechos Humanos. (1989). *Observación General No. 18: No discriminación*, párrafo 7.

<sup>47</sup> Opinión consultiva OC-24/17: Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo, *op. cit.*, párrafo 65.

<sup>48</sup> *Ibidem*, párrafo 79.

<sup>49</sup> Protocolo para Juzgar con perspectiva de orientación sexual, identidad y expresión de género, y características sexuales, *op. cit.*, página 53.

71. Al respecto, la Organización Panamericana de la Salud ha sostenido que cualquier esfuerzo dirigido a cambiar la orientación sexual no heterosexual o la identidad de género no cisgénero **carece de justificación médica y de evidencia científica**, ya que la diversidad sexo-genérica no se puede considerar como una patología, ni una condición que pueda cambiarse con fuerza de voluntad o con “apoyos terapéuticos”<sup>50</sup>.
72. Por el contrario, los ECOSIEG crean escenarios que fomentan y reproducen los prejuicios y la discriminación en contra de las personas de la diversidad sexo-genérica en todos los espacios y ámbitos en los que la persona se desarrolla, particularmente en los espacios familiares y sociales<sup>51</sup>, al imponer expectativas sobre cómo y con quién debería relacionarse, cómo comportarse, vestirse o hablar, e incluso, sobre quiénes deberían ser.
73. Ahora bien, este Tribunal Pleno considera que **los ECOSIEG también vulneran el derecho al libre desarrollo de la personalidad**, particularmente en su vertiente de identidad de género y orientación sexual, ya que impiden que la persona elija, de forma libre y autónoma, la forma en que desea proyectarse y vivir su vida en el plano sexual e identitario, conforme a sus propios deseos, aspiraciones, valores, metas e intereses<sup>52</sup>.
74. Este derecho comprende, entre otras expresiones, la libertad de contraer matrimonio o no hacerlo; de procrear hijos y cuántos, o bien, decidir no tenerlos; de escoger su apariencia personal, su profesión o actividad laboral, así como la **libre opción sexual**. Todos estos aspectos son parte de la forma en que una persona desea proyectarse y vivir su vida, por lo que sólo a ella le corresponde decidir autónomamente sobre ellos<sup>53</sup>.
75. Entre los derechos personalísimos que componen al libre desarrollo de la personalidad, se encuentra el **derecho a la identidad**. Este se refiere al conjunto de atributos y características que permiten la individualización de una persona en sociedad y comprende varios aspectos, como el nombre, la vida privada, la autonomía personal, la igualdad, así como la orientación sexual y la identidad de género<sup>54</sup>.
76. Este derecho se encuentra íntimamente ligado a la persona en su individualidad específica y a su vida privada, las cuales se sustentan en una experiencia histórica y biológica, así como la forma en que se relaciona con las demás personas, a través del desarrollo de vínculos en el plano familiar y social. El afianzamiento de esta individualidad supone que la persona pueda exteriorizar su modo de ser, de acuerdo con sus íntimas convicciones, y sea tratada de acuerdo con estos aspectos esenciales de su personalidad, sin más limitaciones que las que imponen los derechos de terceras personas<sup>55</sup>.
77. En ese sentido, **el derecho a la identidad veda toda actuación estatal que procure la instrumentalización de la persona**, es decir, que la convierta en un medio para fines ajenos a las elecciones sobre su propia vida, su cuerpo y el desarrollo pleno de su personalidad<sup>56</sup>. Esto garantiza que cada ser humano, en cualquier momento de su vida, pueda decidir libremente sobre los aspectos más fundamentales de su existencia, sin ser objeto de control, coerción o imposición por parte de terceros o del Estado.
78. Ahora, como se señaló con anterioridad, uno de los componentes esenciales de todo plan de vida y de la individualización de las personas es, precisamente, la **identidad de género y la orientación sexual**. Estos aspectos deben entenderse como parte de una construcción identitaria que resulta de la decisión libre y autónoma de cada persona, sin que estén condicionados por su genitalidad, expectativas sociales, culturales o estereotipos normativos.
79. Las identidades, las orientaciones, los roles y los atributos construidos socialmente en torno al sexo biológico constituyen aspectos que dependen exclusivamente de la apreciación subjetiva de quienes lo detentan, ya que responden a la complejidad de la naturaleza humana, a la manera en que elige desarrollar su personalidad y a la imagen que desea proyectar ante sí misma y frente a la sociedad<sup>57</sup>.

<sup>50</sup> Organización Panamericana de la Salud. (2012). “*Curas para una enfermedad que no existe*”, páginas 1 y 2.

<sup>51</sup> ONU y COPRED. Nada que curar: Guía de referencia para profesionales de la salud mental en el combate a los ECOSIG, *op.cit.*, página 27.

<sup>52</sup> Tesis P. LXVI/2009, de rubro: “**DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE**”. **Datos de localización:** Pleno. Novena época. Diciembre de 2009. Registro: 165822. Amparo directo 6/2008, resuelto en sesión de 6 de enero de 2009, por unanimidad de 11 votos.

<sup>53</sup> *Ídem*.

<sup>54</sup> Opinión consultiva OC-24/17: Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo, *op. cit.*, párrafos 85-101. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2011). *Caso Gelman vs. Uruguay*. Fondo y reparaciones, párrafo 122. Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Caso Fornerón e hija vs. Argentina*. Fondo, reparaciones y costas, párrafo 123.

<sup>55</sup> Opinión consultiva OC-24/17: Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo, *op. cit.*, párrafo 91.

<sup>56</sup> *Ibidem*, párrafo 88.

<sup>57</sup> *Ibidem*, párrafo 95.

80. Al ser elementos constitutivos y constituyentes de la identidad de la persona, su reconocimiento estatal resulta de vital importancia para garantizar **el pleno goce de los derechos humanos de las personas que integran la comunidad LGBTIQ+**. Esto incluye la protección contra la violencia, tortura, malos tratos, penas crueles e inhumanas, así como el acceso a los derechos a la salud, educación, empleo, vivienda, acceso a la seguridad social, así como a la libertad de expresión y de asociación<sup>58</sup>.
81. En ese sentido, el reconocimiento de las identidades de género y orientaciones sexuales no normativas exige que no se establezcan restricciones basadas únicamente en el rechazo del conglomerado social hacia estilos de vida particulares, motivadas por miedos, estereotipos o prejuicios sociales y morales desprovistos de justificación razonable<sup>59</sup>.
82. Dado que estos aspectos identitarios atienden exclusivamente a la autonomía personal, a la autodeterminación sexual, al libre desarrollo de la personalidad y a la vida privada, generalmente se excluye la injerencia de terceras personas en las decisiones relacionadas con su ejercicio, por lo que corresponde al Estado prevenir cualquier intromisión que pueda vulnerarlos, salvo que medie un interés superior<sup>60</sup>.
83. A pesar de este reconocimiento jurídico, las personas que integran la comunidad LGBTIQ+ son expuestas –desde etapas iniciales de su vida– a ambientes de violencia, hostilidad y discriminación. Muchas de estas manifestaciones están basadas en el deseo de “castigar” sus identidades, expresiones, comportamientos o corporalidades por diferir de las normas y roles de género tradicionales, o por ser contrarias al sistema cisgénero-heterosexual<sup>61</sup>.
84. Una de estas expresiones son los ECOSIEG, los cuales tienen como propósito cambiar la orientación sexual o reprimir la identidad de género de una persona, basándose en la idea errónea y nociva de que la diversidad sexual y de género es un trastorno que puede y debe curarse. Estas prácticas limitan, restringen, obstaculizan e impiden que la persona decida libre y autónomamente la forma en que desea proyectarse frente a sí misma y ante la sociedad.
85. Al patologizar estos aspectos fundamentales de la persona, los ECOSIEG niegan que la orientación sexual y la identidad de género constituyen **elementos esenciales de la identidad**, cuya definición recae exclusivamente en la persona. El control, coerción e imposición que suponen estas intervenciones impiden que la persona sea quien decida, de manera libre y autónoma, quién quiere ser y con quién desea relacionarse.
86. La imposición de la norma cisgénero y heterosexual sobre las personas de la diversidad sexo-genérica, a través de los ECOSIEG, supone un despojo de su subjetividad y su consecuente instrumentalización, ya que les niega la posibilidad de vivir conforme a sus propios deseos, valores, anhelos e intereses; les impide tomar decisiones sobre su propia vida, su cuerpo y el desarrollo de su personalidad, y las reduce a un medio para satisfacer fines ajenos.
87. Por otro lado, **los ECOSIEG vulneran el derecho a la salud de las personas LGBTIQ+**, ya que parten de que la orientación sexual y la identidad de género no normativa es patológica, por lo que deben ser tratadas con medicamentos u otras intervenciones médicas o psicológicas. Esto no sólo se traduce en un impacto directo e inmediato en su cuerpo y su psique, sino también implica un menoscabo significativo para su bienestar integral.
88. El derecho a la salud es concebido como un estado completo de bienestar físico, mental y social, y no solamente como la ausencia de afecciones o enfermedades. Este incluye el derecho a controlar la salud y el cuerpo, incluida la salud sexual y reproductiva, así como el derecho a no padecer injerencias como la tortura y el tratamiento médico no consensuado<sup>62</sup>.
89. Particularmente, el derecho a la salud sexual y reproductiva garantiza que las personas sean plenamente respetadas por su orientación sexual, identidad de género o condición de intersexualidad<sup>63</sup>. De esta manera, las normas que disponen que las personas LGBTIQ+ sean tratadas como “enfermos mentales” o pacientes psiquiátricos, o que deban ser “curadas” a través de un tratamiento, constituyen una clara vulneración a este derecho.

<sup>58</sup> Amparo en revisión 1317/2017, resuelto el 17 de octubre de 2018, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (Presidenta y Ponente) en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, p. 43.

<sup>59</sup> Opinión consultiva OC-24/17: Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo, *op. cit.*, párrafo 95.

<sup>60</sup> Amparo directo 6/2008, *op. cit.*, página 7.

<sup>61</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Violencia contra personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América, *op. cit.*, párrafo 25.

<sup>62</sup> Comité DESC. (2000). *Observación General No. 14 (2000) sobre el derecho al nivel más alto posible de salud*. E/C.12/2000/4, párrafo 8.

<sup>63</sup> Consejo de Derechos Humanos. (2010). *Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*. A/HRC/14/20, párrafos 9 y 10.

90. El estigma que rodea a la orientación sexual y la identidad de género no normativas fomenta su patologización y promueve la percepción de que constituyen un problema que debe remediarse, desconocerse o utilizarse como justificación para legitimar actos de violencia contra las personas afectadas. Estos esfuerzos por “cambiar” la diversidad sexo-genérica no solo resultan inadecuados, sino que generan dolor y traumas psicológicos significativos y duraderos en la salud y el bienestar de sus víctimas<sup>64</sup>.
91. En ese sentido, este Tribunal Pleno concluye que los ECOSIEG son **absolutamente incompatibles** con el derecho a la salud de las personas LGBTIQ+, ya que, como se señaló con anterioridad, causan **graves daños físicos, psicológicos y sociales**, como ansiedad, confusión, ira, culpa, vergüenza, baja autoestima, temor a la pérdida de apoyo social, estrés postraumático, deterioro de las relaciones familiares, aislamiento social, disfunción sexual, depresión, autolesiones e ideación suicida.
92. Los intentos de reprimir la orientación sexual y la identidad de género no normativas a través de los ECOSIEG producen severos daños físicos y psicoemocionales en sus víctimas, especialmente cuando éstos son promovidos por “profesionales de la salud”, ya que estas prácticas e intervenciones no sólo carecen de indicación médica y de sustento científico, sino que también evidencian su alineación con prejuicios sociales y una ignorancia crasa en materia de sexualidad y salud sexual<sup>65</sup>.
93. Ahora bien, este Tribunal Pleno considera que **los ECOSIEG vulneran gravemente el derecho a la integridad personal**, ya que estas prácticas constituyen un trato cruel, inhumano y degradante cuando se realizan de manera forzada, coercitiva o abusiva y, en determinadas circunstancias —en función de la gravedad del dolor y los sufrimientos físicos y psíquicos causados—, puede equivaler a tortura<sup>66</sup>.
94. La prohibición de cometer tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes es reconocida de forma absoluta y universal como un principio básico del derecho internacional de los derechos humanos y, en el caso de los actos constitutivos de tortura, se ha alcanzado el carácter de *ius cogens*, por lo que los Estados están obligados a prevenir, investigar, sancionar y reparar estas vulneraciones.
95. La tortura se refiere a todo acto que inflige intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o emocionales, con el objetivo de castigarla, intimidarla o coaccionarla, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación<sup>67</sup>. Si bien en la práctica no suele estar claro el límite conceptual entre los malos tratos y la tortura, su distinción dependerá de la índole, el propósito y la severidad del trato aplicado<sup>68</sup>.
96. Particularmente, tratándose de la comunidad LGBTIQ+, el propósito y la intención de la tortura y los malos tratos se deben tener por actualizados cuando un acto está motivado por el género o se ha cometido contra determinadas personas en razón de su sexo, su identidad de género, su orientación sexual real o percibida, o su incumplimiento de las normas sociales relativas al género y la sexualidad<sup>69</sup>.
97. La expresión de sexualidades e identidades no normativas con frecuencia se considera en sí misma sospechosa, peligrosa para la sociedad o amenazante para el orden social y la moral pública<sup>70</sup>. Esto desemboca en diversos actos de violencia y de discriminación en contra de las personas de la diversidad sexo-genérica, que se pueden traducir en tortura y malos tratos, los cuales están impulsados por el deseo de castigar a quienes se considera que desafían las normas de género<sup>71</sup>.

<sup>64</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2016). *Observación general Núm.22 sobre el derecho a la salud sexual y reproductiva*. E/C.12/GC/22, párrafo 23.

<sup>65</sup> “Curas” para una enfermedad que no existe, *op. cit.*, página 2.

<sup>66</sup> Informe del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género: práctica de las llamadas “terapias de conversión”, *op. cit.*, párrafo 62.

<sup>67</sup> **Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes**

**Artículo 1.1.** A los efectos de la presente Convención, se entenderá por el término “tortura” todo acto por el cual se inflige intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas. [...]

<sup>68</sup> Comité de Derechos Humanos. (1992). *Observación General núm. 20, que reemplaza a la observación general 7, prohibición de la tortura y los tratos o penas crueles*, párrafo 4.

<sup>69</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas. (2016). *Informe del Relator Especial sobre la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*. A/HRC/31/57, párrafo 8.

<sup>70</sup> Violencia contra personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América, *op. cit.*, párrafo 27.

<sup>71</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2011). *Leyes y prácticas discriminatorias y actos de violencia cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género*. A/HRC/19/41, párrafo 20.

98. Los actos de violencia y discriminación basados en la orientación sexual o identidad de género contribuyen a **deshumanizar a la víctima**, al anular su identidad, reforzar su exclusión social y perpetuar estereotipos de género nocivos en torno a la diversidad sexo-genérica. Esto no solo consolida una percepción de inferioridad, sino que también crea un entorno de tolerancia hacia estas conductas y propicia las condiciones para que tengan lugar la tortura y los malos tratos.
99. En ese sentido, el Estado tiene la obligación de abstenerse de adoptar leyes, políticas o prácticas basadas en estereotipos de género que permitan o autoricen explícita o implícitamente, tanto las autoridades estatales como a los particulares, que se cometan actos de tortura o malos tratos. Asimismo, debe implementar las medidas necesarias para prevenir, investigar, sancionar y reparar de este tipo de actos cuando se cometen en contra de las personas pertenecientes a la comunidad LGBTIQ+, sobre todo, cuando se tiene certeza de que existe un patrón de violencia o de discriminación<sup>72</sup>.
100. Entre estas medidas, el Estado tiene la obligación de tipificar todos los actos de tortura como delitos conforme a su legislación penal, estableciendo expresamente el deber de investigarlos y perseguirlos de oficio. Además, debe garantizar que estos actos sean sancionados con penas proporcionales a la gravedad del delito<sup>73</sup>, sin que se pueda invocarse alguna causa de justificación o excluyente de responsabilidad penal para su comisión<sup>74</sup>.
101. La indiferencia o la inacción del Estado constituye una forma de **incitación y/o de autorización de hecho**, ya que el hecho de que no protejan a las víctimas de las conductas prohibidas ni procedan a investigar y enjuiciar las violaciones cometidas refleja su consentimiento, aquiescencia y, en ocasiones, incluso la justificación de la violencia cometida contra las personas LGBTIQ+<sup>75</sup>.
102. Ahora bien, como se refirió con anterioridad, este Tribunal Pleno concluye que los ECOSIEG constituyen tratos crueles, inhumanos y degradantes que, en ciertas circunstancias, pueden calificarse como tortura. Estas prácticas buscan imponer un modelo hetero-cis normativo a través de castigar, reprimir y erradicar la diversidad sexo-genérica, mediante el empleo de técnicas carentes de justificación médica, psicológica o científica, que ponen en riesgo la integridad física, mental, emocional e, incluso, la vida de las personas.
103. Los ECOSIEG deben considerarse **degradantes por definición**, ya que parten de la creencia de que las personas de la diversidad sexo-genérica son inferiores frente a las personas heterosexuales y cisgénero, ya sea desde el punto de vista moral, espiritual o físico, por lo que se debe modificar su orientación o identidad para remediar esa inferioridad<sup>76</sup>.
104. Además, estas prácticas parten de la premisa de que la orientación sexual y la identidad de género pueden ser extirpadas —expulsadas, curadas o rehabilitadas—, como si fueran algo ajeno a la persona, lo que constituye una **visión sumamente inhumana**, ya que los responsables que promueven, ejecutan, incitan o someten a otros a estos actos actúan con una brutal indiferencia por el sufrimiento físico y psicoemocional que causan estas intervenciones<sup>77</sup>.
105. Si bien los ECOSIEG implican, por su misma naturaleza, un trato cruel, inhumano y degradante, como se señaló, en algunos casos, estas prácticas sí pueden llegar a constituir una forma de tortura<sup>78</sup>. Para definir esta cuestión, debe implementarse la perspectiva de género para contrarrestar la tendencia a clasificar determinados abusos cometidos contra personas lesbianas, gais, bisexuales y transgénero como malos tratos, cuando en realidad encajarían mejor en la definición de tortura<sup>79</sup>.

<sup>72</sup> Informe del Relator Especial sobre la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, *op. cit.*, párrafos 10 y 11.

<sup>73</sup> **Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes**

**Artículo 4**

1. Todo Estado Parte velará por que todos los actos de tortura constituyan delitos conforme a su legislación penal. Lo mismo se aplicará a toda tentativa de cometer tortura y a todo acto de cualquier persona que constituya complicidad o participación en la tortura.

2. Todo Estado Parte castigará esos delitos con penas adecuadas en las que se tenga en cuenta su gravedad.

<sup>74</sup> **Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes**

**Artículo 7.** El delito de tortura se investigará y perseguirá de oficio, por denuncia o vista de autoridad judicial.

**Artículo 9.** No constituyen causas de exclusión del delito de tortura la obediencia a órdenes o instrucciones de un superior jerárquico que dispongan, autoricen o alienten la comisión de este delito. Las órdenes de los superiores jerárquicos de cometer el delito de tortura son manifiestamente ilícitas y los subordinados tienen el deber de desobedecerlas y denunciarlas.

**Artículo 10.** No se consideran como causas de justificación o excluyentes de responsabilidad del delito de tortura el que existan o se invoquen circunstancias especiales o situaciones excepcionales, tales como tiempo de guerra, invasión o su peligro inminente, perturbación grave de la paz pública, grave peligro, conflicto armado, inestabilidad política interna, suspensión de derechos y sus garantías.

<sup>75</sup> Informe del Relator Especial sobre la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, *op. cit.*, párrafo 11.

<sup>76</sup> Informe del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género: práctica de las llamadas "terapias de conversión", *op. cit.*, párrafo 63.

<sup>77</sup> *Ibidem*, párrafo 64.

<sup>78</sup> *Ibidem*, párrafo 65.

<sup>79</sup> Informe del Relator Especial sobre la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, *op. cit.*, párrafo 8.

106. Ahora, dentro de la gran variedad de ECOSIEG, existen diversas prácticas e intervenciones que, por su propia naturaleza, pueden infligir dolor físico extremo y un gran sufrimiento psicoemocional que, en algunas circunstancias, pueden ser calificados como tortura, tales como los electrochoques, el encadenamiento, la alimentación forzada o la privación de alimentos, el asilamiento prolongado, la desnudez forzada, las violaciones sexuales correctivas y los internamientos involuntarios.
107. Sin embargo, es importante precisar que este dolor o sufrimiento intenso también puede ser generado a través de métodos que no implican necesariamente una violencia física o emocional brutal<sup>80</sup>, como lo son las pláticas religiosas y las sesiones “terapéuticas”, donde las personas son sujetas a insultos, humillaciones, agresiones físicas y verbales o amenazas de violación.
108. Una vez establecido lo anterior, este Tribunal Pleno considera relevante puntualizar que los impactos y las consecuencias de los ECOSIEG se tornan particularmente graves cuando quienes son sometidos a estas prácticas son **niños, niñas y adolescentes**, ya que la edad y su identidad de género u orientación sexual confluyen de forma interseccional, al ser percibidas como personas incapaces de definir estos aspectos personalísimos debido a su inmadurez.
109. La identidad de género y la orientación sexual son aspectos que suelen definirse en las primeras etapas de la vida: la niñez y la adolescencia. En términos generales, la identificación de género puede ocurrir desde los 2 o 3 años. Por su parte, las personas jóvenes LGBTIQ+ suelen ser conscientes de su atracción por el mismo sexo alrededor de los 10 años, mientras que su autodefinición como homosexuales, lesbianas o bisexuales ocurre, en promedio, a los 13.4 años, aunque existen casos en los que su identificación fue desde los 5 a 7 años<sup>81</sup>.
110. Actualmente, los niños, niñas y adolescentes expresan abiertamente su identidad de género o su orientación sexual no normativa cada vez a más temprana edad. En muchas ocasiones, esta revelación se realiza con personas adultas cercanas (sus progenitores, tías, tíos, docentes, entre otros), con las que tiene un vínculo de confianza, por lo que expresan su sentir sin un juicio previo de lo que puede o no gustarles a estas personas<sup>82</sup>.
111. Aunque esto no debería representar una amenaza para las personas menores de edad, lamentablemente puede llegar a serlo cuando manifiestan una identidad de género o una orientación sexual que no coincide con las expectativas sociales o familiares respecto a estos aspectos. Esto puede derivar en diversos actos de violencia y discriminación al interior de la familia o en sus entornos cotidianos, como en la escuela, los espacios deportivos o la comunidad.
112. En ese sentido, las personas menores de edad LGBTIQ+ se enfrentan a un contexto de estigma, discriminación y violencia por su orientación sexual o su identidad de género; porque sus cuerpos difieren de las definiciones típicas o hegemónicas de cuerpos feminizados o masculinizados, o porque su manera de comportarse, vestirse o hablar no se alinea con las expectativas atribuidas a su género, incluso cuando lo hagan de forma inconsciente<sup>83</sup>.
113. Además, por su edad y etapa de desarrollo físico y emocional, esta particular situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los niños, niñas y jóvenes LGBTIQ+ se ve **agravada**. Esto ocurre no sólo porque, a menudo, desconocen sus derechos humanos y los mecanismos para exigirlos y hacerlos efectivos, sino también porque no se les reconoce capacidad jurídica, lo que les hace depender de las personas adultas para su ejercicio<sup>84</sup>.
114. El alcance de esta discriminación y violencia incluye el rechazo y la exclusión de sus familias y comunidades; la expulsión de sus hogares; el aislamiento por parte de sus compañeros y compañeras de escuela; el acoso e intimidación escolar (*bullying*); el ausentismo, el abandono, la expulsión o la negativa a su inscripción escolar; la ejecución de actos de violencia física, psicoemocional y sexual, incluyendo las violaciones sexuales correctivas e incluso la muerte<sup>85</sup>.

<sup>80</sup> ILGA World. (2020). *Poniéndole límites al engaño: estudio jurídico mundial sobre la regulación legal de las mal llamadas “terapias de conversión”*, página 65.

<sup>81</sup> ONU y COPRED. Nada que curar: Guía de referencia para profesionales de la salud mental en el combate a los ECOSIG, *op.cit.*, página 25.

<sup>82</sup> *Ídem*.

<sup>83</sup> CIDH. Violencia contra personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América, *op. cit.*, párrafos 301 y 310.

<sup>84</sup> *Ibidem*, párrafo 303.

<sup>85</sup> Comité de Derechos del Niño. (2016). Observación general núm. 20 sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia. CRC/C/GC/20, párr. 33.

115. Particularmente, el desconocimiento, los prejuicios, la información errónea o infundada y la influencia de un entorno altamente religioso en el que se desenvuelven sus familiares y personas cercanas pueden ocasionar que las personas menores de edad LGBTIQ+ se enfrenten al riesgo de un tratamiento y acompañamiento inapropiados cuando deciden expresar abiertamente su orientación sexual o identidad de género, lo que en ocasiones deriva en su sometimiento a algún ECOSIEG.
116. La sujeción de niños, niñas y jóvenes de la diversidad sexo-genérica a este tipo de prácticas genera **impactos diferenciados en el ejercicio de sus derechos**, ya que son más vulnerables a los daños generados por los ECOSIEG en su bienestar y desarrollo, particularmente por su grado de madurez física y psicoemocional, por el contexto en el que se cometen estas prácticas, por la instigación y coacción de sus familiares y personas cercanas, así como por las consecuencias generadas en sus cuerpos y sus psiques.
117. Las niñas, los niños y las personas adolescentes sometidas a ECOSIEG son especialmente susceptibles a internalizar valores negativos sobre la diversidad sexual y de género, así como el rechazo familiar y social basado en su orientación o identidad<sup>86</sup>. La exposición a estas prácticas e ideas hirientes y al abuso emocional inherente a las mismas restringen su identidad, dañan su autoconcepto e impiden que desarrollen libremente su personalidad y se definan conforme a sus propios deseos, anhelos y aspiraciones.
118. De esta manera, es posible concluir que las prácticas, técnicas e intervenciones que tienen como objetivo disuadir a un niño, niña o adolescente de su transición de género o incitarle a desandar esta transición, a intentar “hacerle” heterosexual, o a obligarle a que su modo de hablar, vestir y comportarse encaje en una noción estereotipada de feminidad o masculinidad **va en contra de su interés superior**<sup>87</sup>.
119. Al respecto, el Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género ha sostenido que la imposición de las “terapias de conversión” a los niños, a las niñas y a los adolescentes contraviene las obligaciones de los Estados de protegerlos de la violencia, las prácticas nocivas, los tratos crueles, inhumanos o degradantes y la tortura; de garantizar su derecho a la identidad, la integridad física y psicológica, la salud y la libertad de expresión, así como de defender en todo momento el principio que establece que el interés superior debe ser una consideración primordial.
120. Por estas razones, este Tribunal Pleno concluye que los esfuerzos para cambiar la identidad de género y la orientación sexual tienen impactos severos en los derechos de las personas de la diversidad sexo-genérica, especialmente en los niños, niñas y adolescentes, quienes se encuentran en una posición de especial vulnerabilidad por su edad y etapa de desarrollo y por su situación de dependencia material, económica y emocional hacia las personas adultas, particularmente, respecto a sus progenitores.

### C. Los alcances y límites de la responsabilidad parental y maternal

121. La **familia** es la unidad básica natural y fundamental de la sociedad. Los lazos familiares son fundamentales para que los individuos se desarrollen, ya que en ellos encuentran apoyo, afecto, soporte, seguridad, solidaridad y lealtad. El núcleo familiar conforma la identidad de una persona, facilita su integración social, asegura la transmisión de valores y le confiere continuidad histórica.
122. La **protección integral a la familia** se encuentra reconocida tanto en el ordenamiento jurídico nacional como en el internacional<sup>88</sup>. Al ser un elemento fundamental para la vida y el desarrollo humano, el núcleo familiar debe ser protegido por la sociedad y el Estado. Este derecho implica favorecer ampliamente el desarrollo y la fortaleza de la familia en su conjunto y de cada uno de sus miembros, independientemente de su origen o tipo de relación familiar.

<sup>86</sup> ILGA World. Poniéndole límites al engaño: estudio jurídico mundial sobre la regulación legal de las mal llamadas “terapias de conversión”, *op.cit.*, página 67.

<sup>87</sup> *Ibidem*, página 68.

<sup>88</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 4.** La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. (...)

Por su parte, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (artículo 17.1), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 16.3) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 23) definen a la familia como el elemento natural y fundamental de la sociedad, la cual tiene el derecho a la protección de la sociedad y el Estado.

123. Una de las obligaciones que emanan frente al núcleo familiar es la de **garantizar la inviolabilidad de la vida privada y familiar**. Este ámbito de la vida de las personas se caracteriza por ser un espacio de libertad exento e inmune a las injerencias abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de las autoridades estatales en la toma de decisiones que sólo le corresponden al núcleo familiar<sup>89</sup>.
124. Como parte de este derecho, se encuentra la autonomía de los progenitores para adoptar todas aquellas decisiones que conciernen a sus hijos e hijas en el ejercicio de su **responsabilidad parental**, como las relativas a su cuidado, la protección y educación de sus hijos e hijas; al mantenimiento de sus relaciones personales; la determinación de su lugar de residencia; la administración de su propiedad, así como su representación legal<sup>90</sup>.
125. Esta protección amplia frente a injerencias del Estado parte de la premisa de que **los progenitores son los más aptos para tomar las decisiones necesarias para garantizar el bienestar de sus hijos e hijas**. Este reconocimiento está basado en la presunción de que siempre actúan buscando el mejor interés de sus descendientes, motivados por el afecto profundo que sienten hacia ellos y ellas, así como por el conocimiento cercano de sus necesidades, intereses y deseos<sup>91</sup>.
126. Ahora bien, como se destacó, estas decisiones son tomadas en el ejercicio de su responsabilidad parental, que es la manera en la que la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha denominado a la patria potestad.
127. La *patria potestad* tradicionalmente ha sido entendida como un poder o derecho riguroso y absoluto del jefe de familia sobre la persona y los bienes de sus descendientes. Sin embargo, esta institución ha evolucionado sustancialmente para ser concebida, ya no como un poder discrecional, sino como una serie de atribuciones y facultades ejercidas en función del bienestar y los derechos de los hijos e hijas<sup>92</sup>.
128. De esta manera, el término “responsabilidad parental” abandona esta visión tradicional para concebir a la función parental y maternal como una institución en beneficio de la niñez y la adolescencia: al ejercer sus funciones, los padres y las madres no están ejerciendo un derecho propio frente sus hijos e hijas, sino meramente desempeñando una función de interés social cuya titularidad les ha sido reconocida de manera preferente por nuestro ordenamiento jurídico<sup>93</sup>.
129. En ese sentido, cualquier “derecho” o “prerrogativa” que las madres y los padres (o algún tercero a quien se le reconozca, excepcionalmente, el desempeño de esta función) puedan tener dentro del contexto de su ejercicio **no se trata de un derecho oponible a los hijos o a ejercerse frente a éstos**, sino, en todo caso, un *privilegio* oponible frente al Estado para proteger el desempeño de esta función contra injerencias que, de otro modo, resultarían arbitrarias y perjudiciales para el desarrollo integral de las familias<sup>94</sup>.
130. Sin embargo, **este privilegio no es absoluto**, pues la libertad de crianza y la autonomía en la toma de decisiones por parte de los progenitores respecto de sus hijos e hijas encuentra su límite en el **interés superior de la niñez y la adolescencia** y en el deber de los Estados de intervenir en aquellos casos en que se ponga en grave riesgo el bienestar presente y futuro de las niñas, los niños y los adolescentes por la adopción de una decisión arbitraria, pernicioso y dañina para este grupo.

<sup>89</sup> Tesis 1a. CCXI/2017 (10a.), de rubro: “**DERECHO A LA VIDA PRIVADA Y FAMILIAR. RECONOCIMIENTO Y CONTENIDO**”. Datos de localización: Primera Sala. Décima época. Diciembre de 2017. Registro: 2015715. Amparo en revisión 208/2016. 19 de octubre de 2016. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente y Norma Lucía Piña Hernández. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ausente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>90</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2023). *La responsabilidad parental en el derecho: una mirada comparada*, páginas 6-9.

<sup>91</sup> Amparo directo en revisión 1049/2017, resuelto por la Primera Sala el quince de agosto de dos mil dieciocho por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. El Ministro José Ramón Cossío Díaz votó en contra.

<sup>92</sup> Amparo directo en revisión 3113/2022, resuelto en sesión de 9 de agosto de 2023, por unanimidad de cinco votos de la Señora Ministra y los Señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y el Señor Ministro Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, párrafo 42.

<sup>93</sup> *Ibidem*, párrafo 43.

<sup>94</sup> *Idem*.

131. En ese sentido, el interés superior de la niñez y la adolescencia constituye un principio de rango constitucional, convencional y legal<sup>95</sup>, que constituye el eje rector que guía todas las acciones, medidas y decisiones que adopte e implemente el Estado en relación con las niñas, niños y adolescentes. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el interés superior y ha concluido que éste se proyecta en tres dimensiones:
- Como **derecho sustantivo**, en cuanto a que el interés referido debe ser considerado de forma primordial y debe tenerse en cuenta al sopesar distintos intereses respecto a una cuestión debatida;
  - Como **principio jurídico interpretativo fundamental**, ya que, si una norma jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la que satisfaga de forma más efectiva sus derechos y libertades, a la luz del interés superior; y,
  - Como **norma de procedimiento**, conforme a la cual, siempre que se tome una decisión que afecte los intereses de uno o más niños, niñas y adolescentes, deberá incluirse una estimación de las posibles repercusiones en ellos y ellas en el proceso de decisión<sup>96</sup>.
132. Al respecto, este alto tribunal ha enfatizado que el interés superior debe estar presente tanto en la elaboración de normas relacionadas con los derechos de la niñez y adolescencia, como en su interpretación y aplicación<sup>97</sup>. Es decir, las personas legisladoras y las juzgadoras están obligadas a tomar en cuenta el interés superior en todo momento para potencializar la protección integral de las niñas, niños y adolescentes, evitándoles cualquier afectación.
133. Desde el ámbito convencional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que la observancia del interés superior de la niñez y adolescencia permitirá a la persona el **más amplio desenvolvimiento de sus potencialidades**<sup>98</sup>. Bajo esa lógica, las autoridades deben estudiar sistemáticamente cómo los derechos e intereses de las infancias y adolescencias se pueden ver afectados por las decisiones y las medidas que adopten<sup>99</sup>.
134. Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado que el principio del interés superior de la niñez y la adolescencia se aplica a todas las medidas que afecten o puedan afectar directa o indirectamente a las personas menores de edad. Este principio exige que el Estado adopte acciones, propuestas, leyes y decisiones tanto para proteger sus derechos y promover su supervivencia, crecimiento y bienestar, como para apoyar y asistir a los progenitores y otras personas que tengan la responsabilidad cotidiana en la realización de los derechos del niño, la niña o el adolescente<sup>100</sup>.
135. En ese sentido, la aplicación del interés superior de la niñez y adolescencia exige que todas las autoridades de todos los órdenes de gobierno provean una **protección reforzada** para que, en el ámbito de sus competencias, aseguren el ejercicio pleno de los derechos, reconocidos en el ámbito

<sup>95</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

**Convención de los Derechos del Niño**

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

**Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes**

**Artículo 2.** Para garantizar la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, las autoridades realizarán las acciones y tomarán medidas, de conformidad con los principios establecidos en la presente Ley. Para tal efecto, deberán: [...]

El interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes. Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se elegirá la que satisfaga de manera más efectiva este principio rector.

Cuando se tome una decisión que afecte a niñas, niños o adolescentes, en lo individual o colectivo, se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales. [...]

<sup>96</sup> Tesis 1a. CCCLXXIX/2015 (10a.), de rubro: **“INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. DIMENSIONES EN QUE SE PROYECTA LA APLICACIÓN DE ESTE PRINCIPIO”**. Datos de localización: Primera Sala. Décima época. Diciembre de 2015. Registro: 2010602. Derivó del Amparo directo en revisión 1072/2014, resuelta en sesión de 17 de junio de 2015 por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto particular.

<sup>97</sup> Amparo directo en revisión 1187/2010, fallado en sesión de la Primera Sala el uno de septiembre de dos mil diez, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente José de Jesús Gudiño Pelayo.

<sup>98</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2002). *Opinión consultiva OC-17/2002: Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*, párrafo 59.

<sup>99</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Angulo Losada vs. Bolivia*. Sentencia de 18 de noviembre de 2022, párrafo 98

<sup>100</sup> Comité de los Derechos del Niño. (2013). *Observación general núm. 14: sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial*. CRC/C/GC/14.

nacional e internacional. Esa tutela reforzada implica que los derechos de este sector no sólo se vean afectados cuando se materializa un daño en su esfera jurídica sino también cuando esta se pone en riesgo<sup>101</sup>.

136. La idea que subyace a este criterio es que los intereses de las niñas, de los niños y de las personas adolescentes sean protegidos con **mayor intensidad** —debido al periodo de desarrollo y evolución de sus facultades y madurez—<sup>102</sup>. Para este efecto, las autoridades deben atender todas las circunstancias o hechos que se relacionen con la niñez y su afectación diferenciada, a fin de que se tenga plena convicción de que las medidas implementadas no les resultarán nocivas, ni contrarias a su formación o desarrollo integral.
137. Para realizar esta valoración, las autoridades del Estado deben llevar a cabo un **escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida**, de modo que se permita vislumbrar los grados de afectación a los intereses de las personas menores de edad y las formas en que deben armonizarse para que garantizar efectivamente su bienestar integral y futura autonomía. En ese sentido, cualquier medida que no priorice su protección o que no busque su mayor beneficio será, prima facie, contraria, a su interés superior<sup>103</sup>.
138. Ahora bien, como se señaló con anterioridad, los progenitores cuentan con un ámbito de autonomía muy amplio para tomar numerosas decisiones por sus hijos e hijas y para sopesar las razones y elegir lo que consideren mejor para ellos y ellas, sin intervenciones externas del Estado o de terceras personas. Sin embargo, el interés superior de la niñez y la adolescencia es una consideración prevalente tratándose de decisiones que son críticas para su bienestar presente y futuro, por lo que su derecho a tomar decisiones encuentra su límite en este principio<sup>104</sup>.
139. Como se refirió con anterioridad, este principio debe ser el eje rector de quienes toman las decisiones que involucran a las personas menores de edad, de forma que aquellas adoptadas en el ámbito de la vida privada familiar **no pueden estar determinadas por los deseos personales de los progenitores**<sup>105</sup>, sino que deben procurar la mayor satisfacción de los derechos de sus hijos e hijas.
140. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha analizado diversos asuntos en los que ha delineado **el límite entre la responsabilidad parental y maternal y el interés superior de la niñez**. En estos ha coincidido fundamentalmente en que las decisiones adoptadas en el marco de la privacidad familiar **nunca pueden estar supeditadas a los derechos a la vida, a la salud, a la integridad y a la dignidad de las personas menores de edad involucradas**.
141. Al respecto, por ejemplo, en el **amparo directo en revisión 502/2007**<sup>106</sup>, este alto tribunal determinó que el derecho de los progenitores a guiar a sus hijos e hijas en el ejercicio de sus convicciones religiosas no es absoluto, por lo que no es posible establecer un régimen de convivencias estrictamente calendarizado en atención a las celebraciones o eventos religiosos de su padre o madre, ya que esto no sólo evita caer en el extremo de que el Estado laico “garantice” el ejercicio personal e irrestricto de cada credo religioso, sino que permite que la persona menor de edad elija libremente la religión que desea profesar, cuando tenga la edad y capacidad suficiente para hacerlo.
142. Por su parte, en el **amparo en revisión 203/2016**<sup>107</sup>, la Segunda Sala estableció que el derecho de los niños, de las niñas y de las personas adolescentes a acceder a servicios estatales de salud sexual y reproductiva no desplaza ni sustituye la función protectora y orientadora de los progenitores, porque no impide que estos últimos impartan la información y la educación sexual que consideren conducente, de acuerdo con los valores y principios que detente la familia, así como en atención a su edad y madurez.

<sup>101</sup> Contradicción de Tesis 115/2010, resuelta por la Primera Sala de este alto tribunal el 19 de enero de 2011, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García y Villegas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>102</sup> Contradicción de Tesis 496/2012, resuelta por la Primera Sala de este alto tribunal el 6 de febrero de 2013, por unanimidad de cinco votos a favor, de los Ministros Olga María del Carmen Sánchez Cordero, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>103</sup> Acción de inconstitucionalidad 147/2021, resuelta el veintiocho de agosto de dos mil veintitrés por unanimidad de once votos a favor, de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente), Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán y las Ministras Ana Margarita Ríos Farjat, Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf y Norma Lucía Piña Hernández.

<sup>104</sup> Amparo directo en revisión 1049/2017, *op. cit.*, página 33.

<sup>105</sup> Comité de los Derechos del Niño. Observación General N.º 13: Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia, *op. cit.*, párrafo 61.

Comité de los Derechos del Niño. Observación general Num. 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, *op. cit.*, párrafo 4.

<sup>106</sup> Resuelto en sesión de 28 de noviembre de 2007, por unanimidad de cinco votos a favor, de los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández Juan N. Silva Meza y José Ramón Cossío Díaz y de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas (Ponente).

<sup>107</sup> Resuelto en sesión de 9 de noviembre de 2016, por unanimidad de cinco votos a favor, de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Alberto Pérez Dayán (Ponente) y de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

143. Sin embargo, el derecho de los progenitores a educar y formar a las personas menores de edad, en ejercicio de su responsabilidad parental, está constreñido al interés superior de la niñez, por lo que dicha instrucción debe estar orientada a evitar prácticas nocivas que puedan poner en peligro su integridad física, psicológica, moral y espiritual, así como a brindar información que se dirija a salvaguardar su desarrollo sano y pleno.
144. Por otro lado, en el **amparo en revisión 1049/2017**<sup>108</sup>, la Primera Sala determinó que las decisiones médicas y religiosas de los progenitores sobre sus hijos e hijas, aunque inicialmente están protegidas por el ámbito de autonomía parental, no pueden ser sostenidas si colocan en riesgo la salud o la vida de las personas menores de edad, aun cuando esta no sea su intención, por lo que en estos casos está justificado que el Estado intervenga en la vida privada familiar para impedir una afectación en la integridad de la persona menor de edad.
145. La libertad religiosa y el derecho a la vida privada familiar no comprenden la imposición de prácticas religiosas que comprometan la salud y vida de los niños. En otras palabras: **la libertad religiosa no confiere a los progenitores la autoridad para decidir sobre la vida o la muerte de sus hijos e hijas menores de edad**, por lo sus derechos encuentran su límite ahí donde se pone en riesgo la vida de sus descendientes.
146. De esta manera, se determinó que los progenitores no pueden objetar la realización de tratamientos médicos que tienen como propósito salvar la vida de sus hijos e hijas menores de edad. **La vida y la salud de los niños y niñas no son derechos que se encuentren supeditados a la voluntad de sus representantes**. Por el contrario, su mayor satisfacción debe ser el eje rector de la actuación de quienes toman decisiones a nombre de ellos. Así, no pueden invocarse los derechos de los progenitores para negar a un niño o niña la oportunidad de sobrevivir.
147. Finalmente, en el **amparo directo en revisión 8577/2019**<sup>109</sup>, la Primera Sala estableció que, al rechazar toda justificación de violencia y humillación como formas de castigo hacia las personas menores de edad, no se está rechazando el concepto positivo de disciplina. Si bien los progenitores tienen derecho a orientar y corregir a sus hijos e hijas para que lleven una vida responsable en sociedad, **esto de ninguna manera justifica el uso deliberado y punitivo de la fuerza para provocarles dolor, molestia o humillación**.
148. Además, precisó que si bien deben respetarse las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres de impartir al niño la dirección y orientación apropiadas para que ejerza sus derechos, **este no justifica prácticas como los castigos corporales y otras formas de disciplina que sean violentas, crueles o degradantes**, aun cuando se aduzca que estos son en grado “razonable”, “leve” o “moderado”, pues toda práctica de esa índole pugna con la dignidad humana y el derecho a la integridad del niño, niña o adolescente.
149. A la luz de lo anterior, este Tribunal Pleno procede a analizar si el sometimiento de los niños, de las niñas y de las personas adolescentes a cualquier ECOSIEG constituye un límite a la responsabilidad parental y maternal, al tratarse de prácticas que pretenden anular o restringir un aspecto esencial de su personalidad, como la orientación sexual y la identidad de género. Lo anterior a fin de determinar si fue correcto que el Congreso de Guerrero excluyera de responsabilidad penal a los progenitores que induzcan o sometan a sus hijos e hijas a estas intervenciones.

#### D. Análisis de la norma impugnada

150. Como se destacó con anterioridad, en su demanda, la Consejera Jurídica impugna la porción normativa **“Quedan exceptuados de este tipo penal los Padres de Familia y/o quienes ejerzan custodia o Patria potestad respecto a los menores y adolescentes”**, prevista en el tercer párrafo del artículo 177 Ter del Código Penal para el Estado de Guerrero, ya que, a su juicio, la excluyente de responsabilidad penal vulnera los derechos de los niños, niñas y adolescentes LGBTIQ+, al permitir que sus progenitores puedan someterles a intervenciones degradantes y profundamente dañinas que impiden que elijan de forma libre y autónoma la forma en la que desean ejercer su identidad de género u orientación sexual.

<sup>108</sup> Resuelto en sesión de 15 de agosto de 2018, por mayoría de cuatro votos a favor, de los Ministros Arturo Zaldivar Lelo de Larrea (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. El Ministro José Ramón Cossío Díaz votó en contra.

<sup>109</sup> Resuelto en sesión de tres de junio de dos mil veinte por mayoría de cuatro votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá y de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (Ponente). La Ministra Ana Margarita Ríos Farjat votó en contra.

151. El artículo 177 Ter del Código Penal para el Estado de Guerrero impugnado contempla el tipo penal denominado "Terapias de Conversión", de conformidad con lo siguiente:

**Artículo 177 Ter. Terapias de conversión**

A la persona que, contra la voluntad de la víctima o mediante engaño, imparta o aplique cualquier tipo de tratamiento, terapia, servicio o práctica que obstaculice, restrinja, impida, menoscabe, anule o suprima la orientación sexual, identidad o expresión de género de ésta, se le impondrán de dos a seis años de prisión y multa de cien a trescientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

Se aumentará hasta en una mitad la sanción prevista en el párrafo anterior, cuando las conductas tipificadas se realicen en contra de personas adultas mayores o personas que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho o para resistirlo. Misma sanción corresponderá a quien financie alguna de las actividades descritas en el primer párrafo.

**Quedan exceptuados de este tipo penal los Padres de Familia y/o quienes ejerzan custodia o Patria potestad respecto a los menores y adolescentes.**

152. Como se advierte, el Congreso de Guerrero estableció que cualquier persona que, contra la voluntad de la víctima o mediante engaño, imparta o aplique cualquier tipo de tratamiento, terapia, servicio o práctica que obstaculice, restrinja, impida, menoscabe, anule o suprima su orientación sexual, identidad o expresión de género será sancionada con una pena de dos a seis años de prisión y con una multa económica.
153. Además, el artículo impugnado agrava la pena hasta en una mitad de la sanción cuando las conductas se realicen en contra de personas adultas mayores o personas que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho o para resistirlo. Incluso, señala que esta misma sanción se le aplicará a la persona que financie alguna de las actividades señaladas con anterioridad.
154. Sin embargo, en su tercer párrafo, la norma referida contempla la excluyente de responsabilidad penal impugnada, la cual establece que los progenitores o quienes ejerzan la patria potestad y/o la custodia **no serán sancionados penalmente** si someten a su hijo, hija o pupilo a alguna "terapia de conversión".
155. Según lo expresado por el Congreso local en su informe, esta excepción de responsabilidad busca proteger la vida privada familiar, ya que la decisión de someter al niño, niña o adolescente de la diversidad sexo-genérica a alguna "terapia de conversión" únicamente les concierne a sus progenitores, quienes tienen la facultad de educarles conforme a sus propios valores y convicciones.
156. Además, en su exposición de motivos, precisó que esta excepción de responsabilidad penal obedecía a la protección de la familia, al derecho de los progenitores de proveer la enseñanza y la formación de sus hijos e hijas y al principio de mínima intervención penal, ya que, si bien se reconocía la gravedad y el impacto generado por los ECOSIEG, lo cierto es que existían medidas menos gravosas que la sanción penal, tales como políticas públicas educativas o de comunicación social.
157. Señalado lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que el planteamiento realizado por la accionante es **fundado**, ya que los derechos de los niños, de las niñas y de las personas adolescentes a la no discriminación, al libre desarrollo de la personalidad, a la salud, a la integridad personal y a no ser sometidos a actos de tortura o algún trato cruel, inhumano o degradante **constituyen un claro límite a la responsabilidad parental de sus progenitores**, por lo que de ninguna manera se les puede eximir de responsabilidad cuando éstos les someten o inducen a cualquier ECOSIEG.
158. Contrario a lo señalado por el Congreso local, si bien se reconoce que los progenitores tienen la facultad de educar, orientar y corregir a sus hijos e hijas en ejercicio de su responsabilidad parental y maternal, esto **de ninguna manera** justifica su sometimiento deliberado a prácticas e intervenciones coercitivas, abusivas y deshumanizantes que les generan un profundo sufrimiento físico y emocional y pretenden anular aspectos intrínsecos de su persona, como lo son la orientación sexual y la identidad de género.
159. Por el contrario, ante estos supuestos en los que los progenitores deciden someter a sus hijos e hijas a algún tipo de ECOSIEG, priorizando sus estigmas, creencias y prejuicios en torno a la diversidad sexo-genérica por encima del derecho de la persona menor de edad a la integridad, a la salud e incluso a la vida, **el Estado no solo puede, sino que debe intervenir en este ámbito de la vida privada familiar para salvaguardar su bienestar presente y futuro**, mediante la imposición de una sanción penal a quienes los coaccionan para aceptar estas prácticas.

160. Lo anterior es así, pues no puede desconocerse que en la mayoría de las ocasiones, los ECOSIEG son administrados a los niños, las niñas y los adolescentes por solicitud de sus propios progenitores<sup>110</sup>. Esto generalmente responde al deseo de que sus hijos e hijas cumplan las expectativas personales, familiares y sociales, adoptando una orientación heterosexual y ajustándose a ciertos parámetros de género normativos.
161. Estos anhelos muchas veces se encuentran motivados por creencias morales y religiosas que consideran que la diversidad sexo-genérica es inmoral e incompatible con sus principios y valores, así como por una serie de preocupaciones asociadas con la discriminación, la exclusión, el estigma y la marginación de la población LGBTIQ+, por lo que creen que lo más conveniente es “ayudarles a encajar”<sup>111</sup>.
162. En ese sentido, si bien algunos progenitores deciden someter a sus hijos e hijas a los ECOSIEG creyendo que ello redundará en su interés superior, lo cierto es que ocurre lo contrario, en tanto que se trata de prácticas humillantes y degradantes que generan impactos y daños profundos en quienes las resienten.
163. En otras ocasiones, cuando los familiares se enteran que sus hijos e hijas tienen una orientación sexual o identidad de género no normativa, intentan institucionalizarles en centros o clínicas dedicados a la “deshomosexualización”. Para lograrlo, recurren a tácticas como la mentira, el engaño e, incluso, a **actos de severa coacción**, como el “secuestro”, el uso de esposas o la administración de drogas para anular cualquier resistencia por parte de la víctima<sup>112</sup>.
164. Lo anterior se refuerza si se toma en consideración que, en México, el **9.8% de las personas no heterosexuales** y el **13.9% de las personas trans**, es decir, **1 de cada 10 personas de la diversidad sexo-genérica** indicó que sus progenitores la obligaron a asistir con una persona psicóloga, médica, autoridad religiosa u otra persona o institución con el fin de “corregirles”, cuando se enteraron de su orientación sexual o identidad de género<sup>113</sup>.
165. Ahora, como se señaló en apartados previos, **los niños, las niñas y los adolescentes son especialmente vulnerables frente a los ECOSIEG**, no sólo por el papel fundamental que juega la familia en su protección y en la prevención de actos de violencia y discriminación en su contra, sino por el grave impacto que generan en su bienestar, su desarrollo personal y en el ejercicio de sus derechos humanos.
166. Por un lado, la familia, como entorno inmediato de los niños, las niñas y los adolescentes, resulta fundamental para proteger y salvaguardar sus derechos. Particularmente, sus progenitores o personas cuidadoras deben asegurarles un espacio afectivo, comprensivo, seguro y sin violencia para el libre, pleno, armonioso desarrollo de su personalidad; protegerles de toda forma de violencia, maltrato, perjuicio, daño, agresión y abuso, así como abstenerse de atentar contra su integridad física y psicológica o de realizar actos que menoscaben su desarrollo integral<sup>114</sup>.
167. En ese sentido, el núcleo familiar juega un papel muy importante en un proceso de transición constructivo de los niños, las niñas y las personas adolescentes hacia la adultez. El apoyo familiar es especialmente importante cuando revelan su orientación o identidad sexual, ya que además de enfrentarse a los retos personales asociados con esta autoidentificación, tienen que lidiar con el estigma y enfrentar ambientes sociales, educativos y comunitarios en donde la victimización y la intimidación son la norma<sup>115</sup>.

<sup>110</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas. (2019). *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes: Pertinencia de la prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el contexto de la violencia doméstica*. A/74/148, párr. 48.

<sup>111</sup> ILGA World. Poniéndole límites al engaño: estudio jurídico mundial sobre la regulación legal de las mal llamadas “terapias de conversión”, *op.cit.*, página 69.

<sup>112</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Violencia contra personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América*, *op. cit.*, párrafo 204.

<sup>113</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). *Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género*, página 24.

<sup>114</sup> **Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes**

**Artículo 103.** Son obligaciones de quienes ejercen la patria potestad, tutela o guarda y custodia, así como de las demás personas que por razón de sus funciones o actividades tengan bajo su cuidado niñas, niños o adolescentes, en proporción a su responsabilidad y, cuando sean instituciones públicas, conforme a su ámbito de competencia, las siguientes:

**V.** Asegurar un entorno afectivo, comprensivo y sin violencia para el pleno, armonioso y libre desarrollo de su personalidad, a través de la crianza positiva; (...)

**VII.** Protegerles contra toda forma de violencia, maltrato, perjuicio, daño, agresión, abuso, venta, trata de personas y explotación;

**VIII.** Abstenerse de cualquier atentado contra su integridad física, psicológica o actos que menoscaben su desarrollo integral. El ejercicio de la patria potestad, la tutela o la guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes no podrá ser justificación para incumplir la obligación prevista en la presente fracción;

<sup>115</sup> ONU y COPRED. *Nada que curar: Guía de referencia para profesionales de la salud mental en el combate a los ECOSIG*, *op.cit.*, página 25.

168. Como se advierte, **la familia desempeña un rol crucial, ya que es el primer filtro que determina si una niña, niño o adolescente será, o no, sometido a un ECOSIEG**<sup>116</sup>. Si las madres y los padres están conscientes de los riesgos y de las consecuencias potencialmente devastadoras de estas prácticas e intervenciones, su conocimiento y rechazo pueden ser determinantes para evitar que sus hijas e hijos lleguen a estos centros o clínicas.
169. Ahora, como se refirió ampliamente con anterioridad, los ECOSIEG **impactan gravemente en el ejercicio de los derechos de las personas menores de edad**, ya que son más vulnerables a los daños generados por estas prácticas, particularmente por su grado de madurez física y psicoemocional, por el contexto en el que se cometen, por la instigación y coacción de sus familiares y personas cercanas, así como por las consecuencias generadas en sus cuerpos y sus psiques.
170. La inducción o incitación por parte de los progenitores para que una persona menor de edad se someta a un ECOSIEG constituye una **práctica sumamente discriminatoria**, realizada por quienes deberían proporcionarles apoyo, seguridad, cuidado y afecto. Esta conducta fomenta y reproduce prejuicios en su contra por parte de sus familiares más cercanos, lo que con frecuencia les lleva a internalizar sentimientos de culpa, vergüenza y autoaversión por no cumplir con las expectativas impuestas por sus padres y madres.
171. Además, la exposición a estas prácticas e ideas hirientes por parte de sus personas más cercanas restringen su identidad, dañan su autoconcepto e impiden que desarrollen libremente su personalidad y se definan conforme a sus propios deseos, anhelos y aspiraciones, ya que se parte de la premisa de que su orientación sexual e identidad de género es *incorrecta, inferior o anormal*, lo que impide que el niño, niña o adolescente sea quien decida, de manera libre y autónoma, quién quiere ser y con quién desea relacionarse.
172. Por otro lado, los intentos de los padres y madres de reprimir la orientación sexual y la identidad de género no normativas de sus hijos e hijas a través de los ECOSIEG producen **severos daños a la salud física y psicoemocional**, como ansiedad, confusión, ira, culpa, vergüenza, baja autoestima, temor a la pérdida de apoyo social, estrés postraumático, deterioro de las relaciones familiares, aislamiento social, disfunción sexual, depresión, autolesiones e ideación suicida.
173. Finalmente, la incitación por parte de los progenitores para que sus hijos e hijas menores de edad se sometan a estas prácticas crueles, inhumanas y degradantes, que en ocasiones pueden configurar tortura, vulneran gravemente su **integridad personal**, ya que les exponen a pláticas, tratamientos e intervenciones que les infligen un dolor físico extremo y un gran sufrimiento psicoemocional.
174. Por desconocimiento, prejuicios, información errónea o infundada o la influencia de un entorno altamente religioso, los progenitores – quienes deberían ser los más cercanos a sus hijos e hijas— actúan con **brutal indiferencia por el sufrimiento que causan estas intervenciones**, con la única pretensión de llevar a cabo lo imposible: cambiar la orientación sexual y anular la identidad de género de sus hijos e hijas.
175. Como se advierte, estas prácticas discriminatorias y violentas tienen un **impacto profundamente negativo** en la vida de los niños, niñas y adolescentes, especialmente cuando se originan en el seno familiar, donde se les incita o se les obliga a someterse a ellas. En su cotidianidad, las personas menores de edad enfrentan el rechazo y la exclusión de sus progenitores, quienes, en algunos casos, se niegan a inscribirles en la escuela, llegan a expulsarles de sus hogares o les retiran todo tipo de apoyo material y económico.
176. A la luz de lo anterior, este Tribunal Pleno considera que **no es admisible** que el Congreso de Guerrero haya eximido de sancionar penalmente a los progenitores y/o personas tutoras que sometan a los niños, niñas y adolescentes a algún ECOSIEG, ya que, en atención a su responsabilidad parental, éstos tienen el deber reforzado de proteger a sus hijos e hijas de toda forma de violencia, maltrato, perjuicio, daño, agresión y abuso, así como de abstenerse de atentar contra su integridad física y psicológica o de realizar actos que menoscaben su desarrollo integral.
177. De esta manera, si bien este alto tribunal reconoce que los progenitores cuentan con un ámbito de autonomía muy amplio para tomar las decisiones que consideren más convenientes para sus hijos e hijas, lo cierto es que la decisión de someterles a estas prácticas violentas y discriminatorias claramente **vulnera su interés superior**, al deshumanizarles, instrumentalizarles y anularles como sujetos de derechos, por lo que lo procedente es **invalidar** la causa de exclusión de responsabilidad penal contemplada en la legislación penal guerrerense.

---

<sup>116</sup> *Idem*.

178. Ahora bien, no se desconoce que el Congreso local señaló que esta excepción de responsabilidad penal atendía al principio de mínima intervención penal, ya que existían medidas menos gravosas que la sanción penal. Sin embargo, este Tribunal Pleno considera que dado el impacto y la magnitud del daño causado por los ECOSIEG, se justifica plenamente la intervención del derecho penal para proteger a las víctimas más vulnerables: las niñas, los niños y las personas adolescentes.
179. Además, resulta contradictorio que el Congreso local pretenda justificar la exclusión de responsabilidad penal establecida en favor de los progenitores y tutores de las personas menores de edad bajo el argumento de proteger a la familia, considerando que el propio marco penal sanciona diversos delitos cometidos en el ámbito familiar<sup>117</sup>, e incluso establece agravantes para ciertos tipos penales cuando estos son perpetrados por integrantes del núcleo familiar<sup>118</sup>.
180. Por estas razones, lo procedente es declarar la **invalidez** de la porción normativa “*Quedan exceptuados de este tipo penal los Padres de Familia y/o quienes ejerzan custodia o Patria potestad respecto a los menores y adolescentes*” por vulnerar los derechos de los niños, niñas y adolescentes LGBTQ+.

## VII. EFECTOS

181. El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45, todos de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>119</sup>, señalan que las sentencias deberán contener los alcances y efectos de la misma, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.
182. De acuerdo con la parte considerativa de este fallo, **se declara la invalidez** de la porción normativa “**Quedan exceptuados de este tipo penal los Padres de Familia y/o quienes ejerzan custodia o Patria potestad respecto a los menores y adolescentes**”, contenidas en el tercer párrafo del artículo 177 Ter del Código Penal del Estado de Guerrero.
183. Conforme a lo dispuesto en el artículo 45, en relación con el 73, de la Ley Reglamentaria, este Tribunal Pleno está facultado para determinar la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional. Así, aunque se trata de una norma de naturaleza penal, esta declaración de invalidez no surtirá efectos retroactivamente al momento de la entrada en vigor del decreto impugnado, ya que esto implicaría un perjuicio para las personas que se encuentren en el supuesto normativo, lo que contravendría el principio de no retroactividad de la ley penal.

<sup>117</sup> Tales como el homicidio en razón de parentesco o relación (artículo 131), la violencia familiar (artículo 198), la violencia familiar equiparada (artículo 200), el incumplimiento de la obligación alimentaria (artículo 205), la insolvencia simulada (artículo 206), la sustracción de menores por alguno de sus progenitores (artículo 211) o la inducción o ayuda al suicidio de persona menor de edad o que viva situación de violencia familiar (artículo 152).

<sup>118</sup> Para los siguientes delitos: feminicidio (artículo 135), la inducción o ayuda al suicidio de persona menor de edad o que viva situación de violencia familiar (artículo 153) o el robo de infante (artículo 212), entre otros.

<sup>119</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

- I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;
- II. Los preceptos que la fundamenten;
- III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;
- 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;
- V. Los puntos resolutive que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;
- VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.

**Artículo 43.** Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutive de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

**Artículo 44.** Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el Semanario Judicial de la Federación, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado.

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

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia”.

**Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

**VIII. DECISIÓN**

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

**SEGUNDO.** Se **declara la invalidez** del artículo 177 Ter, párrafo último, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero, adicionado mediante el Decreto Número 803, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el catorce de junio de dos mil veinticuatro, la cual surtirá sus efectos a partir de la publicación de esta sentencia en el Periódico Oficial del referido Estado.

**TERCERO. Publíquese** esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero, 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 resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Pardo Rebolledo, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos 49 y 70, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Pardo Rebolledo, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 177 Ter, párrafo último, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Pardo Rebolledo, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en 1) determinar que la declaratoria de invalidez no tenga efectos retroactivos y 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a partir de la publicación de esta sentencia en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Pardo Rebolledo.

La señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández no asistió a la sesión de veinte de mayo de dos mil veinticinco previo aviso a la Presidencia.

Dada la ausencia de la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, el señor Ministro Pardo Rebolledo asumió la Presidencia del Tribunal Pleno en su carácter de decano para el desarrollo de esta sesión, en atención a lo establecido en los artículos 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada el siete de junio de dos mil veintiuno y aplicable en términos del artículo transitorio tercero de la legislación vigente, y 35 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El señor Ministro Presidente en funciones Pardo Rebolledo declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman el señor Ministro Presidente en funciones y la Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Presidente en funciones, Ministro **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministra **Ana Margarita Ríos Farjat**.- 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 treinta y ocho fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 140/2024, promovida por la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinte de mayo de dos mil veinticinco. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México a doce de agosto de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 140/2024.**

En sesión de veinte de mayo de dos mil veinticinco, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal impugnó el párrafo tercero del artículo 177 Ter del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero, adicionado mediante el Decreto número 803, publicado el catorce de junio de dos mil veinticuatro en el Periódico Oficial de dicha entidad.

**Resolución del Pleno.** El Pleno determinó declarar la invalidez del artículo impugnado debido a que incitar o someter a niñas, niños y adolescentes (NNA) a Esfuerzos para Cambiar la Orientación Sexual, Identidad o Expresión de Género (ECOSIEG) es un límite a la responsabilidad parental de los padres, madres y tutores de NNA.

Si bien, compartí la invalidez de la norma, tengo algunas consideraciones adicionales que desarrollaré en el presente voto.

**A. Los ECOSIEG son violatorios de derechos humanos.**

Desde Naciones Unidas, se ha dicho que los *Esfuerzos para cambiar la orientación sexual, identidad o expresión de género* (ECOSIEG), conocidos comúnmente como *terapias de conversión*, son aquellas intervenciones que buscan patologizar y borrar la orientación o identidad de las personas o, incluso, negar su existencia. Estas prácticas se basan en la creencia de que la orientación o la identidad de una persona, pueden y deben cambiarse o reprimirse cuando éstas no se ajustan a lo esperado y deseado. Es decir, pretenden “curar” y “convertir” el género u orientación de las personas, para que se apeguen la norma heterosexual y cisgénero.<sup>1</sup>

Esta búsqueda de patologizar y “curar” a las personas, es resultado de diversos procesos históricos y sociales dentro de la psicología y la psiquiatría en los que se impulsó su uso.<sup>2</sup> Sin embargo, ya se ha comprobado que estas prácticas carecen de fundamento científico; además de que son contrarias a la ética profesional, son ineficaces y, en algunos casos, podrían constituir una forma de tortura,<sup>3</sup> pues alcanzan niveles violentos y degradantes con severas consecuencias físicas y emocionales para quienes las viven.

Si bien estas prácticas se dirigen a cualquier persona que forme parte de la comunidad LGBTQ+, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reportado que este tipo de violencia impacta especialmente a NNA.<sup>4</sup>

Sobre esto, el Experto Independiente de Naciones Unidas ha reportado que las NNA sufren estigmatización, cirugías o tratamientos forzados y diversas violencias físicas y sexuales que pueden, incluso, llevar a su muerte. Aunado a que en el ámbito emocional viven con baja autoestima, depresión, falta de hogar o pueden cometer suicidio. Todo esto, mientras carecen de apoyo familiar y social, así como de acceso a la información.<sup>5</sup>

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que las personas son sometidas a abusos verbales, humillaciones, amenazas de violación, violaciones, aislamiento, privación de comida o, por el contrario, forzadas a comer alimentos insalubres o electroshock.<sup>6</sup>

Mencionado lo anterior, es posible afirmar que estas prácticas e intervenciones constituyen una grave amenaza a diversos derechos humanos, como la salud, la integridad física y emocional, la libertad, la igualdad y no discriminación y la vida.

---

<sup>1</sup> A/HRC/44/53, *Informe del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, Práctica de las llamadas “terapias de conversión”,* 2020, párrs. 17 y 19.

<sup>2</sup> A/HRC/44/53, *Informe del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género, Práctica de las llamadas “terapias de conversión”,* 2020, párr. 22.

<sup>3</sup> CIDH, *Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América*, 12 de noviembre de 2015, párr. 134. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf>

<sup>4</sup> CIDH, *Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América*, 12 de noviembre de 2015, párr. 200. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf>

<sup>5</sup> Comité de los derechos del niño. *Observación general núm. 20 sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia*, 2016, CRC/C/GC/20, párrs. 33 y 34. Disponible en: <https://docs.un.org/es/CRC/C/GC/20>

<sup>6</sup> CIDH, *Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América*, 12 de noviembre de 2015, párr. 205. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf>

## B. Obligaciones en materia de derechos humanos.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>7</sup> y la Corte Interamericana<sup>8</sup> disponen que todos los Estados deben respetar y garantizar los derechos humanos, sin discriminación basada en la orientación sexual, la identidad y expresión de género de las personas.

En su jurisprudencia, el Tribunal Interamericano ha reconocido que la violencia dirigida a personas LGBTIQ+ se manifiesta de diversas formas, en los ámbitos público y privado. Asimismo, ha señalado que, a partir de prejuicios y de deseos de castigo, este colectivo ha vivido discriminación y violencia histórica y estructural.<sup>9</sup>

Lo anterior puede generar violaciones a diversos derechos como la vida, la integridad personal, la identidad de género, la expresión de género, libertad, vida privada, a la auto-determinación, sin dejar de mencionar aquellos que se vinculen con los hechos o actos concretos.<sup>10</sup>

Por ello, las autoridades de cada Estado tienen la obligación de prevenir las violaciones a derechos humanos y, en caso de que ocurran, surge también la obligación de investigarlas para identificar a las personas responsables, imponer sanciones y asegurar que la víctima obtenga una reparación adecuada.<sup>11</sup>

Por su parte, el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe toda discriminación motivada por el género y las preferencias sexuales. Sobre esa base, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha advertido que los actos discriminatorios que se basan en estos criterios tienen una protección reforzada en nuestro ordenamiento jurídico, pues se relacionan íntimamente con la dignidad de las personas.<sup>12</sup>

De esta forma, no cabe duda de que México tiene la obligación constitucional y convencional de adoptar una postura de cero tolerancia frente a los ECOSIEG, pues se trata, sin lugar a dudas, de prácticas discriminatorias y violentas.

## C. El punitivismo como respuesta.

Para erradicar este tipo de conductas resulta razonable buscar acudir al derecho penal para establecer las sanciones a quienes las cometan, sobre todo, en aquellos supuestos de mayor gravedad que conlleven tratos crueles, inhumanos, degradantes o, incluso, actos de tortura.

Sin embargo, aunque contar con tipos penales adecuados posibilita la determinación de responsabilidades, así como la imposición de sanciones, la tipificación de una conducta no asegura la protección a la víctima y tampoco procura una adecuada reparación.

Incluso, contar con estos tipos penales, puede ser problemático. Las definiciones deben cumplir, entre otros, con los principios de taxatividad y proporcionalidad de la pena, frente a conductas complejas que pueden involucrar a más de una persona y con diversas formas de cometerlos o con distintos estadios de gravedad. La Corte Interamericana ha dicho que, aunque se cuente con una tipificación dentro de las normas penales, si ésta es inadecuada será un obstáculo para que las autoridades investiguen y, eventualmente, sancionen la conducta en cuestión.<sup>13</sup>

Por ello, estimo que la primera respuesta para afrontar estas dinámicas no es el derecho penal. Incluso, independientemente de la tipificación que pueda existir, debe construirse una respuesta integral con políticas públicas de prevención, educación y sensibilización dirigidas a las familias y comunidades, apoyo económico, social y psicológico a víctimas y capacitación a profesionales de la salud.

---

### <sup>7</sup> Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos.

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

<sup>8</sup> Corte IDH. *Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239 y Corte IDH. *Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24.

<sup>9</sup> Corte IDH. *Caso Olivera Fuentes Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de febrero de 2023. Serie C No. 484, párr. 89.

<sup>10</sup> Corte IDH. *Caso Olivera Fuentes Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de febrero de 2023. Serie C No. 484, párr. 91 y 92.

<sup>11</sup> Corte IDH. *Caso Vicky Hernández y otras Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de marzo de 2021. Serie C No. 422, párr. 96.

<sup>12</sup> Sentencia recaída en el amparo directo 15/2020 resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 26 de febrero de 2025. Ministro ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>13</sup> Corte IDH. *Caso Azul Rojas Marín y otra Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de marzo de 2020. Serie C No. 402, párr. 207. Disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_402\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_402_esp.pdf)

Sobre esto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que la existencia de normas penales es valiosa pues tiene un impacto simbólico para reconocer la violencia, a la par de enviar un mensaje contundente respecto de la seriedad con la que se maneja.<sup>14</sup> Sin embargo, también ha documentado que las normas sobre crímenes de odio o agravantes por delitos cometidos por prejuicio ha sido criticada por la academia y la sociedad civil, pues:

[...] **una vez que estas leyes son promulgadas, los Estados suelen omitir la adopción de otras medidas complementarias para combatir la violencia** por prejuicio. Además, **la implementación de tales medidas con frecuencia es débil, debido a las ineficiencias y obstáculos que existen en el acceso a la justicia respecto de estos crímenes**, incluyendo la prevalencia de prejuicios en las investigaciones y la falta de entrenamiento de la policía, especialistas forenses, fiscales y jueces.<sup>15</sup>

Particularmente, sobre los ECOSIEG, dicha Comisión ha dirigido sus recomendaciones hacia la adopción de medidas enfocadas en que el ente rector de servicios de salud estatal asegure una correcta regulación y control de las y los profesionales de la salud que ofrecen este tipo de servicios.<sup>16</sup>

Este tipo de respuestas buscan prevenir que las personas sean sometidas a estas prácticas y erradicar los lugares que ofrecen estas *terapias*, sin reducir el problema a una mera cuestión de criminalización.

Optar por la criminalización genera la lógica de que para proteger a las víctimas es necesario castigar primero a los culpables. Por ello, suele ocurrir que un asunto complejo y multidisciplinario se reduzca a una cuestión de justicia penal, lo cual refuerza la individualización de la atribución de responsabilidad y desnaturaliza el problema, debido a que se desdibuja y olvida el contexto social, político y cultural que sostiene una problemática.<sup>17</sup>

#### **D. Estudio del caso concreto.**

Aunque compartí el sentido del proyecto y muchas de sus consideraciones, estimo que sancionar penalmente a padres, madres o tutores de niñas, niños y adolescentes que fueron sometidos a ECOSIEG, es sumamente problemático y, en realidad, no coadyuba en la protección de quienes viven estas prácticas. Por el contrario, advierto que se trata de una medida que criminaliza desproporcionadamente y que no busca una prevención, sensibilización y protección adecuadas. Así, mi voto radicó en el hecho de que la legislación no contempla ninguna otra sanción para esta práctica reprochable.

Tal como señala la sentencia, los ECOSIEG son inducidos o propiciados, en muchas ocasiones, por las propias familias de las NNA. En este mismo sentido, la Comisión Interamericana ha reportado que las personas son engañadas, drogadas, secuestradas o recluidas por sus familias, lo cual genera que las víctimas se inhiban de denunciar, en primer lugar, por temor a represalias y, en segundo lugar, debido a que no existen mecanismos de protección.<sup>18</sup>

Estas prácticas son reprochables y deben ser sancionadas. No obstante, estimo que existen otras opciones distintas a una denuncia que pueda culminar en la imposición de una sanción privativa de la libertad. La propia sentencia retoma los casos de otras legislaciones que sancionan a través de amonestaciones, apercibimientos o trabajo comunitario.

Adicional a la falta de una sanción alternativa, en este caso, el Congreso del Estado de Guerrero sostuvo en sus razones que diversos instrumentos internacionales protegían el derecho de padres y madres de darles una educación y orientación y modificó el tipo penal para adicionar la aludida excluyente de responsabilidad. No obstante, esto ocurrió luego de que diversas organizaciones apelaran a cuestiones religiosas y familiares.

Si bien, los padres y madres tienen el derecho de educar y orientar a sus hijos e hijas, esto no puede implicar someterles a prácticas que les generen severas afectaciones físicas y emocionales, a partir de prejuicios discriminatorios. Cuando ello ocurra, las autoridades tienen la obligación de salvaguardar el bienestar de las personas y, de manera reforzada, de niñas, niños y adolescentes.

Por ello, aunque mi voto fue a favor de la sentencia, insisto en la importancia de asegurar respuestas integrales y proporcionales que erradiquen las terapias de conversión de raíz, sin criminalizar indebidamente y garantizando protección y reparación a quienes enfrentan esta problemática.

Atentamente

Ministra **Loretta Ortiz Ahlf**.- 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 cinco fojas útiles en las que se cuenta esta certificación concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en relación con la sentencia del veinte de mayo de dos mil veinticinco, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 140/2024, promovida por la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo Federal. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México a doce de agosto de dos mil veinticinco.- Rúbrica.

<sup>14</sup> CIDH, Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América, 12 de noviembre de 2015, párr. 414. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf>

<sup>15</sup> CIDH, Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América, 12 de noviembre de 2015, párr. 414. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf>

<sup>16</sup> CIDH, Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América, 12 de noviembre de 2015, párr. 211. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf>

<sup>17</sup> Pitch, Tamar, *Responsabilidades ilimitadas. Actores, conflictos y justicia penal*, AD-HOC.

<sup>18</sup> CIDH, Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América, 12 de noviembre de 2015, párrs. 204 y 210. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf>