

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 18
O R D I N A R I A
MARTES 14 DE FEBRERO DE 2023

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cincuenta y cinco minutos del martes catorce de febrero de dos mil veintitrés, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, las señoras Ministras y los señores Ministros Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número diecisiete ordinaria, celebrada el lunes trece de febrero del año en curso.

Por unanimidad de once votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del catorce de febrero de dos mil veintitrés:

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

I. 187/2020 y

**Ac.
218/2020**

Acción de inconstitucionalidad 187/2020 y su acumulada 218/2020, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, demandando la invalidez de diversas disposiciones de las Leyes de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y del Código Penal, todos de la Ciudad de México, reformados y adicionados mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial local el veinte de marzo de dos mil veinte. En el proyecto formulado por la señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa se propuso: *“PRIMERO. Es parcialmente procedente e infundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se sobresee respecto de los artículos 3º, fracciones XII y XXV, y 15 Bis, fracciones I, III y IV, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México. TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 31, fracción VII, 42, fracción III, 60, párrafo segundo, 66, párrafo tercero, 69 Ter, 69 Quáter, 71 Quáter, párrafo segundo, 75, párrafo último, 86, párrafo segundo, 96, 178 Bis y 181 Ter, último párrafo, del Código Penal para el Distrito Federal; 5º, fracción II, 14 Ter, 25, fracciones I, III y V, 26, fracción I, 55, fracción I, 59, fracción I, 60 Bis, fracciones I, II, III, IV, y VI, 63, fracción XI, 79, 80, 81, 82 y 83 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México; y 7º, párrafo segundo, 44, párrafo penúltimo, 46, párrafo último, 69, párrafo primero, y 81 de la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y*

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

Adolescentes de la Ciudad de México. CUARTO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto, relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la precisión de las normas impugnadas, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra ponente Esquivel Mossa presentó el considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia. El proyecto propone declarar infundados los argumentos del Congreso de la Ciudad de México en el sentido de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos carece de legitimación y que ambas demandas son extemporáneas, pues tales aspectos quedaron desvirtuados en los considerandos previos. Agregó que se declara infundado que la acción sea improcedente por existir una diversa acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México ante la Sala Constitucional Local. De igual forma, se desestima lo alegado por el Ejecutivo Local en el sentido de que su

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

participación se limitó a la promulgación de las normas reclamadas.

Indicó que el proyecto propone sobreseer respecto de la fracción XII del artículo 3° de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, que definía el concepto de persona agresora, porque por Decreto publicado el diecinueve de octubre de dos mil veinte fue reformada dicha fracción para eliminarse de ésta la porción normativa. Añadió que en la fracción XXV del artículo 3° de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, se definía lo que debe entenderse por registro de personas agresoras y por lo tanto se propone sobreseer por cesación de efectos porque el mismo Decreto del diecinueve de octubre de dos mil veinte eliminó por completo esa fracción, con lo que prácticamente la derogó.

Precisó que el proyecto no soslaya que un mes después de dicha derogación el Congreso Local, mediante el Decreto publicado el veintitrés de noviembre de dos mil veinte, incorporó nuevamente en el artículo 3 impugnado, en su fracción XXVIII, la definición de Registro de Personas Agresoras; sin embargo, tal reincorporación obedeció a actos legislativos sucesivos distintos, por lo que se considera necesario sobreseer al respecto. Asimismo, se propone sobreseer por cesación de efectos respecto de las fracciones I, III y IV del artículo 15 Bis de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

México que establecían diversas atribuciones de la Secretaría de Gobierno Local relacionadas al Registro Público de Personas Agresoras.

Finalmente, el proyecto informa que hubo otras reformas a los ordenamientos reclamados, pero ninguna de ellas trascendió a las normas impugnadas. Precisó que, como en otras ocasiones, se apartaría de las consideraciones relacionadas con el cambio de sentido normativo que es el criterio mayoritario del Tribunal Pleno y con éste se construyó el proyecto.

El señor Ministro Pardo Rebolledo manifestó estar de acuerdo con el proyecto; sin embargo, se separó del criterio de cambio normativo. Consideró necesario sobreseer respecto del artículo 86, segundo párrafo, del Código Penal para el Distrito Federal, que fue modificado y publicado con posterioridad.

La señora Ministra ponente Esquivel Mossa modificó el proyecto agregando el sobreseimiento del artículo 86, segundo párrafo, del Código Penal para el Distrito Federal.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta modificada del considerando quinto relativo a las causales de improcedencia, consistente en sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 3, fracciones XII y XXV y 15, Bis, fracciones I, III y IV, todos de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

México, reformada y adicionada mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veinte de marzo de dos mil veinte, así como sobreseer respecto del artículo 86, párrafo segundo del Código Penal para el Distrito Federal, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa separándose de las consideraciones relacionadas con el criterio de cambio de sentido normativo, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones relacionadas con el criterio de cambio de sentido normativo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra ponente Esquivel Mossa presentó los considerandos sexto y séptimo, relativos, respectivamente, a las cuestiones previas y al catálogo de temas que serán analizados en esta resolución.

Manifestó que en el considerando sexto el proyecto desarrolla la doctrina jurisprudencial de este Alto Tribunal en torno a la obligación de juzgar con perspectiva de género, así como el interés superior de la niñez como principio orientador de la función jurisdiccional.

Con base en estos parámetros, el proyecto desarrolla el análisis constitucional de las normas impugnadas y en el considerando séptimo se establece el catálogo de temas que serán analizados en la presente resolución.

La señora Ministra Ortiz Ahlf indicó estar en contra de la aplicabilidad de las consideraciones que aluden a la metodología para juzgar con perspectiva de género. Estimó que el proyecto no establece con claridad cómo resulta aplicable a este medio abstracto de control constitucional, ya que al no existir contrapartes individuales en el conflicto no es posible identificar un impacto diferenciado que puede derivar en un desequilibrio entre éstas.

Precisó separarse de los párrafos del 65 al 71 y del 79 al 84, pues se incorpora al parámetro de regularidad constitucional la metodología desarrollada por este Alto Tribunal que encuentra sustento en la jurisprudencia 22/2016.

Compartió la necesidad de incluir en este apartado todas aquellas obligaciones relacionadas con la implementación de medidas adecuadas para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, mismas que se encuentran reconocidas en los artículos 1 y 4 de la Constitución General; 2, 3, 5 y 24 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra de la Mujer y 7, inciso d), de la Convención Belém Do Pará.

Estimó que establecer dicho parámetro en esta consideración previa resulta necesario, a efecto de determinar si las medidas bajo análisis son compatibles y proporcionales con las obligaciones constitucionales y convencionales aplicables.

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta de los considerandos sexto y séptimo, relativos, respectivamente, a las cuestiones previas y al catálogo de temas que serán analizados en esta resolución, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf separándose de los párrafos del 65 al 71 y del 79 al 84, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra ponente Esquivel Mossa presentó el considerando octavo, relativo al análisis de la constitucionalidad de la medida de protección prevista en el artículo 63, fracción XI, de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México. El proyecto propone reconocer la validez del artículo 63, fracción XI, de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, el cual prevé como medida de protección en materia penal la consistente en ordenar al agresor que entregue el pasaporte, si existiere de sus hijas e hijos menores de dieciocho años, para el resguardo de este hasta en tanto el Juez de lo Familiar no determine la custodia o el régimen de visitas según sea el caso.

Lo anterior porque, contrario a lo que alega la Comisión Nacional de Derechos Humanos, no se invade la

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia procesal penal reconocida en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General, ya que las medidas de protección reguladas en la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México tienen como finalidad prevenir, interrumpir o impedir la realización de cualquier conducta que implique una situación de violencia contra las niñas y mujeres con independencia de la materia en que ello incida, incluso se habilita a los juzgadores del orden civil y familiar, no sólo del penal, para otorgarlas de oficio desde el momento en que tengan conocimiento de un hecho de violencia, lo cual es acorde con el marco normativo que establece la Ley General de la materia.

Precisó que de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia expedida por el Congreso de la Unión, en sus artículos 2, 27, 28, 34 Ter, 34 Quáter y 34 Nonies, se desprende la habilitación a las autoridades jurisdiccionales competentes federales o locales, en las materias civil, familiar o penal para valorar las órdenes de protección que en cada caso resulten necesarias a fin de atender los casos de violencia contra las mujeres y niñas que tengan bajo su conocimiento pudiendo, incluso, determinar la aplicación de medidas similares en sus resoluciones para atender de manera más eficaz cada caso particular, fundando y motivando su determinación.

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

Añadió que esto resulta acorde con los compromisos que al respecto ha asumido el Estado Mexicano a nivel internacional, como son: la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Belém do Pará y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (“CEDAW” por sus siglas en inglés), instrumentos de los cuales deriva la obligación, entre otras, de incluir en la legislación interna normas penales, civiles y administrativas, incluso, de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, así como aquellos actos que afecten el sano desarrollo de la niñez.

El señor Ministro Aguilar Morales discordó con el proyecto en cuanto a reconocer la validez del artículo 63, fracción XI, de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, toda vez que consideró que el Congreso de la Ciudad de México carece de competencia para emitir las medidas allí establecidas. Reconoció la importancia de implementar en el país acciones afirmativas o medidas de protección en favor de mujeres y niñas que tengan como objetivo prevenir, sancionar y erradicar la violencia en su contra, obligación que se desprende de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, de la Convención de Belém do Pará, así como de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Recordó que diversos proyectos formulados bajo su ponencia se ha buscado

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

reconocer una protección especial a las mujeres, así como a las menores de edad, entre otros grupos vulnerables, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 126/2021 y 137/2021, se aprobó por este Tribunal Pleno la validez de diversas disposiciones que establecen que para ocupar ciertos cargos públicos en el Estado de Hidalgo no se debe ser deudor alimentario moroso al tener en cuenta, entre otras consideraciones, el interés superior del menor y la necesidad de proteger con mayor firmeza la obligación alimentaria.

Agregó que en relación con las mujeres embarazadas y personas gestantes, con el fin de protegerlas ante un tipo específico de violencia económica ejercida por el progenitor no gestante, entre las obligaciones a cargo de las autoridades también se encuentra la de cumplir con las responsabilidades dentro de su competencia, como lo manda el artículo 1, párrafo tercero, de la Constitución General, el cual establece que: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos...”. Consideró que el Congreso de la Ciudad de México carece de facultades para emitir medidas como la prevista en la fracción combatida pues esta se encuentra relacionada con la materia procesal penal, la cual es exclusiva del Congreso de la Unión. En diversos precedentes entre los que se encuentran las acciones de inconstitucionalidad 106/2014, 30/2017, 63/2018 y su acumulada, así como en la 143/2017, el Tribunal Pleno ha sostenido que el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

Constitución General prevé que el Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias en materia penal y de ejecución de penas que regirá en la República, por tanto, al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para establecer una ley única en el proceso penal y demás supuestos mencionados, se privó a los Estados de la atribución con que anteriormente contaban para legislar en relación con esta materia en términos del artículo 124 de la Constitución General.

Añadió que resulta relevante destacar que el Tribunal Pleno precisó que la reforma constitucional de dos de junio de dos mil quince tiene como finalidad la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales a fin de hacer operativo el sistema de justicia penal a nivel nacional. En esa lógica, el objeto del artículo 2, del Código Nacional de Procedimientos Penales es establecer las normas que han de observarse en la investigación, procesamiento y sanción de los delitos, por lo cual, los aspectos que encuadren dentro de esos rubros y se encuentren ahí regulados, no pueden regularse mediante normas de los Estados, ni siquiera en forma de reiteración, en tanto que, el citado Código Nacional, es de observancia general en toda la República para los delitos que sean competencia tanto de las autoridades federales como de las locales. En la especie, el artículo 63, fracción XI, de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México,

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

establece que una de las medidas u órdenes de protección en materia penal, podrá ser la de ordenar al agresor que entregue el pasaporte de sus hijas e hijos menores de 18 años para su resguardo, hasta en tanto el juez de lo familiar no determine la custodia o el régimen de visitas, según sea el caso.

Indicó que la fracción impugnada regula una medida de protección en materia penal en contra del agresor, sin precisar si éste fue condenado o si se trata del imputado en un procedimiento penal, lo que es indicativo de que puede ser aplicable en ambos casos y qué se corrobora con lo previsto en el artículo 62, párrafo cuarto, de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, en el que se establece que las medidas de protección deberán otorgarse por el Ministerio Público y los órganos jurisdiccionales penales. Consideró que dicha medida de protección tiene un carácter procedimental, en tanto se refiere a medidas de protección que pueden ser impuestas por el Ministerio Público durante la etapa de investigación del procedimiento penal, las cuales podrán ser canceladas, ratificadas o modificadas por el juez penal, como se desprende del contenido de los artículos 137 y 211 del Código Nacional de Procedimientos Penales, por lo que se inserta en el ámbito de competencia del Congreso de la Unión para expedir la legislación procedimental penal única.

Agregó no desconocer que en la acción de inconstitucionalidad 106/2014, este Tribunal Pleno señaló

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

que el código nacional previó que pueden existir otras medidas de protección diversas a las allí previstas, en términos de la legislación aplicable, por lo que las legislaturas podían tener facultad de establecer medidas de protección; sin embargo, en tal asunto se analizaron diversas disposiciones de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal, relacionadas con el establecimiento de medidas de protección en beneficio de testigos no en contra del imputado, como es el caso; no obstante, se trata de una medida de protección que se toma en contra del agresor o imputado, las cuales se encuentran reguladas en el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales y en el que de forma expresa se establece que tratándose de delitos por razón de género, se aplicará de manera supletoria la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Estimó que el Código Nacional de Procedimientos Penales es claro en señalar que cuando se trate de delitos por razón de género, se podrán establecer otras medidas de protección en la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, no en las leyes locales de la materia.

Al respecto, en el artículo 34, Quáter, de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, se establecen diversas medidas de protección de naturaleza jurisdiccional, que van dirigidas al agresor y que son aplicables en la materia penal, incluso, en la fracción XV de

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

dicho artículo, se señala que se podrá ordenar la entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad a la mujer en situación de violencia y, en su caso, a sus hijas e hijos.

Consideró que esas medidas son las que se deben aplicar de forma supletoria al Código Nacional de Procedimientos Penales como lo ordena de forma expresa, y no así las previstas en las legislaciones locales de la materia. Estimó que este criterio es congruente con lo señalado en la exposición de motivos de la reforma constitucional de dos de julio de dos mil quince, en la que se destacó que una de las finalidades del Código Nacional de Procedimientos Penales es la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales, a fin de hacer operativo el sistema de justicia penal a nivel nacional.

Discordó de la postura que se sostiene en el proyecto en cuanto a que la disposición impugnada puede ser aplicable en la materia civil o familiar, pues si bien la fracción combatida tiene incidencia o pudiera tener incidencia en tales materias, lo cierto es que la norma es clara al señalar, expresamente, que se trata de una medida u orden de protección en materia penal, por ello manifestó estar por la invalidez del artículo 63, fracción XI, de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, al invadirse la competencia exclusiva del Congreso de la Unión en materia procesal penal.

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

El señor Ministro González Alcántara Carrancá indicó no compartir el sentido de la propuesta que reconoce la validez del artículo impugnado. Lo anterior, pues es facultad exclusiva del Congreso de la Unión regular la materia procedimental penal al establecer las medidas de protección para las víctimas de hechos, probablemente constitutivos de delito que impliquen violencia contra las mujeres o las niñas.

Agregó que a raíz de la reforma del ocho de octubre de dos mil trece, se suprimió cualquier atribución de las entidades federativas para legislar, entre otras cuestiones, lo relativo al procedimiento penal, además, resolvió que a las entidades federativas les está prohibido repetir los contenidos previstos en lo que interesa, tanto en el Código Nacional de Procedimientos Penales como en la Ley de Ejecución Penal, pues ambas leyes fueron emitidas por el Congreso en uso de una facultad exclusiva prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General; asimismo, se establece que las entidades pueden legislar en cuestiones internas que no modifiquen o incidan en las reglas procedimentales que ya están previstas en el Código citado.

Precisó que el artículo impugnado establece como medida u orden de protección en materia penal, la orden al agresor de que entregue el pasaporte de sus hijas o hijos menores de edad para su resguardo mientras no se determine lo concerniente a la custodia o al régimen de visitas.

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

Al respecto, los artículos del 27 al 30 y 32 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, determinan lo que son las órdenes de protección, cuándo deben otorgarse y su calidad de personalísimas e intransferibles; así como su clasificación atendiendo a si son de emergencia, si son preventivas o, incluso, de naturaleza civil.

Estimó que el artículo 136 del Código Nacional de Procedimientos Penales, prevé que en la aplicación de las medidas de protección tratándose de delitos por razones de género, la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia se aplicará de manera supletoria.

Indicó que el artículo 63, fracción XI, impugnado, regula aspectos que ya se encuentran en el Código Nacional de Procedimientos Penales, en lo relativo a las medidas u órdenes de protección en materia penal, independientemente de su aplicación en otros ámbitos, como pueden ser el civil o familiar, lo que implica una invasión a la competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

Consideró importante reiterar que en el caso de que se alcanzara una declaratoria de invalidez, ésta de ningún modo expulsaría del ordenamiento la obligación que tienen las autoridades jurisdiccionales en el ámbito penal, familiar y civil de dictar como medida de protección la entrega inmediata de los documentos de identificación de la víctima; con fundamento en el artículo 137 del Código Nacional y en

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

el artículo 34 Ter, fracción III, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

La señora Ministra Ortiz Ahlf discordó del sentido del proyecto y de sus consideraciones. Precisó que si bien la medida impugnada se clasifica como orden de protección en el artículo 63 de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, constituye materialmente una actuación de naturaleza procedimental penal.

Indicó que, como se reconoció en la acción de inconstitucionalidad 106/2014, las medidas de protección, como las aquí analizadas, son de naturaleza procedimental a pesar de no encontrarse en una legislación propiamente procesal, ya que se refieren a medidas durante el desarrollo del procedimiento penal, por lo que conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General, el Congreso de la Unión tiene la facultad exclusiva para expedir la legislación única al respecto.

En dicha acción de inconstitucionalidad el Pleno reconoció expresamente que al regular las medidas de protección en los artículos 137, 139, 367 y 370 del Código Nacional de Procedimientos Penales, el legislador federal previó que puedan existir otras diversas a las allí previstas en términos de la legislación aplicable.

Agregó que en la sentencia no se limitó a determinar si lo anterior implica que los Congresos locales tienen

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

facultades constitucionales para legislar sobre las medidas de protección. Estimó que en el presente caso resulta relevante lo dispuesto en el último párrafo del artículo 137 del Código Nacional, pues en éste se establece que en la aplicación de estas medidas tratándose de delitos por razón de género, se aplicará de manera supletoria la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Indicó que este último párrafo establece que, además del Código Nacional, estas medidas pueden estar establecidas en la Ley General en cuestión, por lo que debe analizarse si ella contempla cláusulas habilitantes para que los Congresos locales legislen al respecto; no obstante, contrario a lo que menciona el proyecto, el artículo 2 de la Ley General en cuestión señala expresamente que en el ámbito de sus respectivas competencias, la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y sus municipios, expedirán las normas legales y tomarán las medidas presupuestales y administrativas correspondientes, para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Manifestó que de lo anterior así como de una lectura integral de la Ley General, no se advierte que el Congreso de la Unión haya habilitado a los Congresos locales a legislar sobre la materia procedimental penal cuya competencia es exclusiva de la Federación. Se fortalece esta idea por el hecho de que, vinculadas con la violencia contra las mujeres, se encuentran tres delitos graves que son

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

materia federal y que menciona el artículo 73 de la respectiva Ley General, a saber, la trata de personas, el tráfico de migrantes y, por último, el tráfico de menores. En este último caso los medios que se utilizan para traficar con los menores son los pasaportes. Por estas razones, la investigación debe estar centrada en órganos federales y en registros que sean de acceso exclusivo por las autoridades competentes.

Añadió que si bien es cierto que el contenido de la norma puede tener un impacto en la materia procedimental civil y familiar, también resultan aplicables las mismas consideraciones antes mencionadas, ya que este Tribunal Pleno ha reconocido la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar sobre las mismas, con base en lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución General.

Concluyó que el Congreso de la Ciudad de México no tiene facultades para emitir la norma impugnada, por lo que su voto será por la invalidez de esta.

El señor Ministro Pérez Dayán manifestó que al igual que el señor Ministro Aguilar Morales, más allá de compartir los principios que sustentan el reconocimiento de validez de esta norma sobre los temas de género y la protección a las personas, es difícil justificar la competencia del Congreso de la Ciudad de México en la materia procesal penal; sin embargo, más allá de que pudiera no compartir la propuesta del proyecto respecto de que esta disposición se hizo en

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

armonización del artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales, su concepto acerca de lo que la legislación general establece como armonizar implica ajustar las disposiciones locales de manera que se implemente lo requerido para que las generales tengan una aplicación, lo que no faculta a los Congresos de los Estados para desarrollar las disposiciones del Código General ni para complementarlas agregando supuestos o, incluso, hasta para distorsionarlas. Indicó que esto sólo es ajustar los instrumentos que ya se tienen, sólo para hacer efectivas las disposiciones de la Ley General en cada entidad federativa, lo cual genera una distancia considerable respecto de lo que es agregar supuestos.

Precisó que en el caso concreto, lo que se cuestiona es el texto de la fracción XI del artículo 63 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México y su discordancia con el proyecto no sólo radica en tratar de establecer que lo que esta disposición ordena signifique una invasión a la competencia federal, sino que debe ser entendida en el lugar en el que se encuentra y considerar de dónde deriva el vicio, no de la propia fracción.

Señaló no compartir que se trata de una facultad desarrollada a partir del artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en el que se establece como medida de protección, en su fracción IV “La entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

identidad de la víctima que tuviera en su posesión el probable responsable”.

Agregó que la competencia para legislar en esta materia única y exclusivamente excluye a la penal, y si bien la procesal civil podrá también ser motivo de una Ley General, esto habrá de definirse una vez que se tenga esa codificación, por lo pronto, son las Legislaturas de los Estados las que comparten esa facultad de legislar, pero la disposición impugnada, no es aquella que está revelando que esta circunstancia resulta invasiva de una competencia federal, lo único que se advierte es que esta disposición simplemente establece un supuesto de entregar pasaportes, condicionado a que un juez de lo familiar determine la custodia o el régimen de visitas, según sea el caso, siendo importante advertir de dónde viene esta disposición, pues no puede entenderse aislada si no se considera el artículo 62 Ter y el artículo 63, fracción XI, de la misma legislación, a los cuales dio lectura.

Precisó que la violación a la competencia del Congreso de la Unión no deriva de la referida fracción XI, sino de su principal encabezado que la sitúa en la materia penal y, por ende, invade la esfera del Congreso de la Unión porque el artículo 62 Ter permitió que las autoridades administrativas, ministeriales o el órgano jurisdiccional emitan órdenes de protección y si esto sólo se aplica para un aspecto de carácter penal, se trata entonces de una vulneración a la competencia federal.

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

Estimó que dicho numeral justifica la competencia del Congreso de la Ciudad de México para establecer las medidas necesarias tratándose del acceso de las mujeres a una vida libre de violencia en una materia que no sea penal, por lo que al momento en que el encabezado de este artículo la circunscribe a esa materia es cuando le resta a la competencia.

Indicó que la fracción XI no es inválida por sí misma, lo es la que le remite a la materia penal, y se trata de materia penal porque está regulada a través de una ley general.

Compartió el tema de que la validez se puede establecer respecto de la fracción; sin embargo, la invalidez se traslada a la disposición que circunscribe este supuesto a la materia penal y ese no es más que el artículo 63 en su proemio en donde hablando de las medidas de protección las dirige a la materia penal.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea dio lectura a la fracción XI del artículo 63 impugnado.

Precisó que toda vez que este precepto se refiere a materia procedimental penal y el artículo 73 de la Constitución General, en la porción normativa correspondiente, establece como facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en esta materia se concluye que se sigue en automático la inconstitucionalidad de este precepto; sin embargo, cuestionó si en asuntos de este tipo se puede interpretar la Constitución de una forma tan

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

formalista o si los estancos de las diferentes materias del derecho están absolutamente divididos como si se tratara de entidades ontológicas distintas y tuvieran una realidad por sí mismas que permitan separarlas en un laboratorio casi perfecto, siendo que el derecho no es así, pues atiende a la realidad que se vive con la violencia para las niñas, los niños y las mujeres, lo que provoca desbordar las estructuras formalistas tradicionales.

Consideró que el presente asunto se debe interpretar a la luz de las distintas atribuciones que en protección de las mujeres, las niñas, niños y adolescentes establece la Constitución General, tanto en sus normas como en todas las normas de derechos humanos que están incorporadas a ella en su artículo 1º por lo que el diseño e implementación de medidas de protección a favor de las mujeres y las niñas no es una cuestión solamente del ámbito procesal penal sino que derivan de una obligación constitucional y convencional del Estado Mexicano para adoptar todas las medidas en forma transversal en todos los órdenes de gobierno a fin de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas, ello de conformidad con el artículo 4 de la Constitución General, la Convención de Belém do Pará y de la Convención Sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.

Estimó que se debe tener presente que cuando el Congreso de la Unión expide, en dos mil siete, la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

Violencia, en el artículo 2 expresamente señala: “La Federación, las entidades federativas, [las demarcaciones territoriales de] la Ciudad de México y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias expedirán las normas legales y tomarán las medidas presupuestales y administrativas correspondientes, para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, de conformidad con los Tratados Internacionales en Materia de Derechos Humanos de las Mujeres, ratificados por el Estado Mexicano”.

Agregó que en la Ley General a lo largo de su texto se establecen distintas medidas y atribuciones para las entidades federativas por lo que su interpretación integral sí puede llevar a la conclusión de que existe una atribución de los órdenes legislativos locales para expedir leyes orientadas a garantizar el derecho de las mujeres y niñas a una vida libre de violencia.

Precisó que si se observa la realidad de violencia que sufren las mujeres, los niños y las niñas, la llamada violencia vicaria en la cual se utilizan los instrumentos del derecho de los tribunales para despojar a las mujeres de sus hijos, de sus hijas y violentarlas a través de ello, se logra entender cómo el Congreso de la Ciudad de México trató de establecer dentro del parámetro constitucional de sus atribuciones, medidas que le permitan al juez tomar una precaución tan sencilla como retener el pasaporte de las y

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

los menores para que no puedan ser sustraídos del país, con la dificultad posterior de regresarlos.

No consideró que exista ninguna invasión, pues incluso esta medida de protección, de alguna manera en el artículo 30, fracción V, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, indica que entre las órdenes preventivas está la entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima, de sus hijas e hijos, por lo que es compatible con esta otra medida de la Ley General para Prevenir la Violencia en contra de las Mujeres o para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre sin Violencia, pues de otra manera parecería que se está interpretando literalmente los preceptos y se le está quitando al Estado herramientas legislativas, administrativas y jurisdiccionales para proteger a las mujeres, a las niñas y a los niños y el orden constitucional debe ser interpretado con perspectiva de género y con perspectiva de niñas, niños y adolescentes.

Añadió que si se logra, sin modificar el espíritu ni la letra de la Constitución, sino a través de una interpretación armónica y sistemática, una salida interpretativa que permita cumplir estos beneficios, se estaría cumpliendo con el mandato de interpretar la Constitución General *pro persona*, en todos los asuntos en donde están en juego los derechos humanos, máxime como en casos como éste donde están en juego los derechos humanos de los más vulnerables y desprotegidos.

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

Manifestó no desconocer el mérito de las interpretaciones que se han sostenido en contra del proyecto; sin embargo consideró que son interpretaciones que ven sólo una parte de la norma constitucional, ven un artículo específico, el artículo 73, y no se analizan todas las nuevas atribuciones en materia de protección para la violencia en contra de mujeres, niñas, niños y adolescentes y, sobre todo, una Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia que, interpretada armónicamente con la Constitución y las Convenciones Internacionales que también son Constitución, permite validar esta norma impugnada, acorde al interés superior de las niñas, niños y adolescentes y de las mujeres a vivir una vida sin violencia.

La señora Ministra Ortiz Ahlf precisó que corresponde la facultad para legislar en esta materia a la Federación, como lo señaló el señor Ministro Aguilar Morales, tomando en cuenta que se firmó una Convención contra la delincuencia organizada transnacional. Por ejemplo, en el caso de tráfico de menores, cuando se tiene en su poder el pasaporte y llegan a sustraer al menor, puede ser que no exista violencia o puede ser “trata” que es muy grave también de niños, niñas y adolescentes, regulado por la Convención de Nueva York, el Protocolo de Nueva York o tráfico de migrantes, niños, niñas y mujeres.

En estos casos se involucra a organismos internacionales de investigación, como pueden ser la Interpol o la Europol y existe todo un protocolo de investigación y si

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

participan otros órganos distintos a niveles diferenciados, van a obstaculizar la investigación y la acción inmediata y efectiva, no solamente los federales, sino los que están en otros países, que han establecido esta red de cooperación y de investigación conjunta por tratados internacionales, en este caso, la Convención contra la Delincuencia Internacional Organizada Transnacional. Entonces, por eso se debía emitir un Código Nacional de Procedimientos Penales para que así existiera una Ley General contra Trata de Personas y Ley de Trata de Personas y Tráfico de Menores y Migrantes.

La señora Ministra Ríos Farjat manifestó que a pesar de que en un primer momento podría pensarse que la medida solamente incide en materia procesal penal, cuya regulación corresponde al Congreso de la Unión, lo cierto es que de la lectura integral de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia es posible advertir que existe una habilitación para que las entidades federativas legislen sobre medidas de protección en cualquier asunto, independientemente de la materia, relacionado con violencia contra las mujeres y las niñas.

Por lo tanto si en el caso la legislación local tiene su sustento en esta Ley General, la cual obliga a las entidades federativas a armonizar su legislación con lo dispuesto en ella, consideró que la propuesta es válida, en el sentido de que no se violan los principios de legalidad ni de seguridad

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

jurídica y no se invade la competencia del Congreso de la Unión en este punto y por estas razones.

Añadió que el propio Código Nacional de Procedimientos Penales exceptúa de su ámbito de exclusividad a las medidas de protección dispuestas para prevenir la violencia contra las mujeres debido a que a través de esa medida, como es la entrega de pasaporte, se busca proteger a la mujer, niña, o niño de una situación de violencia ejercida por la persona agresora. Por estas razones consideró que no existe una invasión a la competencia del Congreso de la Unión y que se trata de una medida plausible y oportuna para proteger justamente a las mujeres, niñas y niños.

El señor Ministro Laynez Potisek indicó que, como lo explicó el señor Ministro Aguilar Morales, el hecho de que el artículo 63 impugnado se considere que es inconstitucional por una cuestión competencial no significa que la medida no exista y no esté ya regulada en el orden jurídico de manera congruente con el régimen competencial de los distintos órdenes de gobierno, pues el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que se titula “Medidas de Protección”, en su fracción IV establece que: “la entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima que tuviera en su posesión el probable responsable” y “tratándose de estas medidas por delitos por razón de género se aplica de manera supletoria la Ley General”.

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

Dio lectura a lo previsto, en lo conducente, al artículo 34 Ter Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Consideró que es necesario analizar el régimen integral en una lectura sistemática, cómo se complementó, si se cumple la supletoriedad que indica el Código Nacional y no únicamente el artículo 63 impugnado.

El señor Ministro Pardo Rebolledo compartió la opinión de quienes han expresado que, en esta materia concreta, carece de competencia el órgano legislativo de la Ciudad de México, y concordó con los argumentos que se han expresado. Agregó que en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, resuelta el seis de septiembre de dos mil dieciocho, se estableció que a las entidades federativas no se les está permitido ni siquiera repetir los contenidos previstos tanto en el Código Nacional de Procedimientos Penales como en la Ley Nacional de Ejecución Penal, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes o la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, pues todas ellas fueron emitidas por el Congreso en uso de una facultad exclusiva, prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General. Además la circunstancia de que pudiera invalidarse la norma impugnada no implica que esa medida no puedan ejecutarla las autoridades competentes.

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

El señor Ministro Aguilar Morales consideró que se trata de una medida de protección que se toma en contra del agresor o del imputado, que se encuentran reguladas en el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales y que de forma expresa se establece que, tratándose de delitos por razón de género, se aplicarán de manera supletoria la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Agregó que cuando se trate de delitos por razón de género, se podrán establecer otras medidas de protección, pero son a las que se refiere la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y no las establecidas en las leyes locales en la materia.

La señora Ministra Piña Hernández compartió el sentido de la propuesta y consideró que el legislador local sí tiene competencia para regular las medidas de protección que estableció en la norma controvertida, atendiendo a la naturaleza y propósito de estas medidas en el marco de coordinación legislativa que dispone la propia Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y las leyes locales en la misma materia, en relación, con la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, lo cual da cuenta de que en esta materia existe concurrencia legislativa sobre medidas de protección y, por lo tanto, no es una materia de competencia exclusiva del Congreso de la Unión, como se advierte del propio Código Nacional de Procedimientos Penales que, aunque prevé medidas de esta índole en el procedimiento penal, reconoce expresamente en

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

su artículo 137, que en cuanto a ellas debe aplicarse, por vía de supletoriedad, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, pero también en su artículo 109, fracción XXIX y último párrafo dispone que tratándose de delitos que involucren violencia contra las mujeres en el procedimiento penal, tendrán aplicación por vía de remisión, las disposiciones tanto de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, como las demás normas aplicables y entre ellas, se encuentran las leyes locales en esta materia. Es decir, no se circunscribe únicamente a la Ley General.

Manifestó estar con el sentido del proyecto, apartándose de algunas consideraciones y anunció un voto concurrente para precisar su postura.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del considerando octavo, relativo al análisis de la constitucionalidad de la medida de protección prevista en el artículo 63, fracción XI, de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, consistente en reconocer la validez del artículo 63, fracción XI, de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, la cual se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones y con consideraciones adicionales, Pérez Dayán, por la invalidez de la porción normativa “en materia

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

penal”, del acápite del artículo impugnado y Presidenta Piña Hernández. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek votaron en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos particulares.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández indicó que el considerando noveno del proyecto está subdividido en seis temas; sin embargo, dado que se trata del análisis de un sistema normativo y cada apartado se ocupa de responder a un diverso concepto de invalidez, es pertinente que la señora Ministra ponente Esquivel Mossa presente el considerando en su totalidad.

Precisó que se están impugnando como sistema normativo tres diversos ordenamientos; a saber, el Código Penal para el Distrito Federal, hoy Ciudad de México; la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México y la Ley de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México.

La señora Ministra ponente Esquivel Mossa presentó el considerando noveno.

Precisó que, efectivamente, se trata de tres distintos ordenamientos y que este considerando noveno se ha dividido en seis subtemas.

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

Indicó que el tema 9.1 declara infundado el argumento de la Comisión local accionante a través del cual sostiene que el registro impugnado es violatorio de los principios de seguridad jurídica y legalidad, en la medida en que la Ley Nacional de Ejecución Penal ya contempla una base de datos donde se registran todos los delitos, incluyendo los delitos de orden sexual.

Al respecto, el proyecto advierte que la medida legislativa impugnada no se encuentra inmersa dentro del ámbito procesal penal, competencia del Congreso de la Unión, sino del campo regulatorio de la definición de las penas y de las medidas de seguridad respecto de la cual las entidades federativas cuentan con un amplio margen de libertad de configuración normativa, tal como lo ha definido la Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 65/2010.

Se concluye en el subtema 9.1. que la Ciudad de México cuenta con competencia para establecer mecanismos de control, prevención y combate a la violencia sexual contra mujeres, niñas, niños y adolescentes en su ámbito local, sin que exista violación a la seguridad jurídica o al principio de legalidad como alega la Comisión accionante.

Agregó que en el subtema 9.2., se propone declarar infundado el argumento de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México en el cual sostiene que las normas que crean el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales resultan contrarias a los derechos de igualdad y no discriminación, pues el legislador local no

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

justificó la necesidad de la medida y porque sólo se prevé para personas sentenciadas por determinados delitos de violencia sexual. El proyecto analiza la diferencia de trato alegada bajo un escrutinio estricto, en cuyo primer nivel de análisis se advierte que, el registro impugnado cumple una finalidad constitucional no sólo importante sino imperiosa, toda vez que, por un lado, responde a lo establecido en el artículo 4, párrafo noveno, de la Constitución General en la medida en que es obligación del Estado Mexicano garantizar de manera plena el derecho de las niñas y niños en su sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Asimismo, dicho Registro se encuentra totalmente encaminado a la consecución de esa finalidad constitucional, por lo que resulta idóneo y necesario para alcanzar los mayores niveles de protección de los derechos de estos grupos vulnerables, porque tiene un efecto disuasivo para los autores de los delitos y para la sociedad en general de las conductas de violencia sexual y aumenta la capacidad de la autoridad para el esclarecimiento de nuevos casos y la identificación oportuna de responsables reincidentes, además contribuye a la modificación de patrones socioculturales que promueven y justifican la violencia sexual. El Registro analizado también resulta necesario, ya que existe información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en la cual se demuestra que los delitos de carácter sexual han aumentado de los años dos mil diecisiete a dos mil veinte.

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

Indicó que el proyecto concluye que el Registro impugnado es la medida menos restrictiva posible para cumplir con la finalidad constitucional y resulta proporcional, pues el legislador local previó un plazo mínimo y máximo para su aplicación a fin de que sea la autoridad jurisdiccional la que conforme a los criterios previstos en el artículo 72 del Código Penal para el Distrito Federal individualice al caso concreto la medida respectiva, con lo cual se garantiza que no se configure como una sanción perpetua.

Precisó que en el subtema 9.3. se estudian el principio de confidencialidad y el derecho a la protección de datos personales. Se declara infundado este cuarto concepto de invalidez que formula la Comisión al señalar que el Registro impugnado viola el principio de confidencialidad y el derecho a la protección de datos personales.

Manifestó que el proyecto retoma el criterio de la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 884/2018, en sesión del quince de mayo de dos mil diecinueve donde ha reconocido que las limitaciones, acceder a la información que incide en la intimidad de las personas junto con el honor y el derecho a la propia imagen pueden ceder, o al menos oponer una menor resistencia, en una controversia jurídica en la que aparezca la variable del interés público, ya sea por el interés objetivo de la información o por la relevancia y dimensión del sujeto que la protagoniza. También se ha sostenido en el amparo directo 3/2011, que la difusión de la información veraz que afecta la intimidad o vida privada de

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

una persona no está cubierta por la libertad de información. En este tipo de casos, el criterio que justifica la legitimidad de una invasión a la vida privada no es la veracidad, sino el interés público que puede existir en la difusión de la información. En suma, la identificación de un interés público en la difusión de la información de la vida privada de una persona elimina el carácter ilícito o antijurídico de la intromisión de ese derecho a la personalidad. Atento a ello, contrario a lo que alega la comisión local accionante, el hecho de que el Registro Público impugnado, acorde a los artículos 82 y 83 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, tenga por objeto la divulgación de ciertos datos personales como son: la fotografía, nombre, edad, alias y nacionalidad de aquellos sujetos que, a través de sentencia ejecutoriada, les fue acreditada su responsabilidad en la comisión de los delitos relacionados con violencia sexual en contra de mujeres, niñas, niños y adolescentes, no se traduce en una violación a los derechos de intimidad, confidencialidad y protección de datos personales garantizados en el artículo 6 de la Constitución General, pues encuentra conexión con un tema de interés público previamente identificado que son los altos niveles de violencia sexual cometidos en la Ciudad de México contra estos grupos vulnerables y de atención prioritaria, aunado a que ello se relaciona con la obligación del Estado Mexicano, de adoptar medidas para prevenir, combatir y erradicar los actos de violencia.

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

Agregó que en el subtema 9.4 se realiza el análisis de las alegadas violaciones al principio de reinserción social y se propone declarar infundado el segundo concepto de invalidez de la Comisión accionante, donde sostiene que el Registro impugnado viola los principios de reinserción social establecidos en el artículo 18 de la Constitución General y los principios rectores del sistema penitenciario previstos en el artículo 4 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, consistentes en el respeto a la dignidad, igualdad, legalidad, confidencialidad y proporcionalidad. Recordó que el Tribunal Constitucional ha reconocido en precedentes como en las acciones de inconstitucionalidad 16/2011 y 61/2016, que el fin a que aspira el artículo 18 constitucional en relación con el principio de reinserción social, es generar un régimen penitenciario que desincentive la comisión de nuevas conductas delictivas por parte de quienes obtengan su libertad, garantizando que, durante su estancia el sentenciado tenga la posibilidad de acceder a los medios de reinserción.

Indicó que en el siguiente subtema se propone declarar infundado el tercer concepto de invalidez de la Comisión local accionante, donde sostiene que la creación e implementación del Registro de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México vulnera el principio de proporcionalidad, así como la prohibición de penas inusitadas y trascendentales y el doble enjuiciamiento por el mismo delito, contenidas en los artículos 22 y 23 de la Constitución General. Precisó que se desestima lo anterior

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

atento al criterio sustentado por la Primera Sala en el amparo en revisión 138/2008, donde se concluyó que la amonestación pública no constituye una pena infamante de las prohibidas por el artículo 22 de la Constitución General, pues no tiene como consecuencia el deshonor o desprestigio público, sino que simplemente se demuestra la responsabilidad del sancionado en la realización de una falta y se le conmina a que no reitere la conducta respectiva, sin que ello tenga como finalidad deshonrarlo o desprestigiarlo jurídica ni socialmente. Bajo ese entendimiento, el proyecto advierte que la anotación derivada del Registro impugnado como medida de seguridad, no tiene por finalidad generar una deshonra o desprestigio frente a terceros, sino es un mecanismo que busca la prevención y protección de las mujeres, las niñas, los niños y los adolescentes, frente a ciertos delitos de violencia sexual, de los cuales puedan ser víctimas o potenciales víctimas y generar acciones disuasivas que inhiban su comisión. Añadió que respecto a la duración del mínimo de diez y máximo de treinta años para la vigencia del Registro que prevé el artículo 69 Ter del Código Penal para el Distrito Federal, el proyecto observa que ello resulta proporcional, pues la pena mínima de prisión prevista para los delitos que lo ameritan, guarda una relación razonable con esa vigencia, atendiendo a la gravedad de los ilícitos, el grado de culpabilidad del agente y las circunstancias particulares del caso conforme a los criterios para la individualización de las penas y medidas de seguridad que prevé el artículo 72 del Código Penal local.

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

Finalmente, el subtema 9.6, analiza las alegadas violaciones al derecho de seguridad jurídica. En este quinto concepto de invalidez se cuestionan exclusivamente los artículos 69 Ter del Código Penal para el Distrito Federal y 80, 81, fracción IV y 82 de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.

Precisó que en este apartado se propone declarar infundado dicho concepto de invalidez, donde se sostiene que los artículos señalados, violan el derecho de seguridad jurídica que garantiza el artículo 16 constitucional, porque, según la accionante, la anotación en el Registro quedó a total arbitrio de la autoridad judicial sin que el legislador local haya establecido parámetros para su imposición.

Puntualizó que el proyecto establece que para comprender la mecánica del Registro impugnado, no debe realizarse una interpretación aislada de las normas que lo rigen, sino su estudio debe efectuarse desde una perspectiva sistemática.

Bajo esa óptica, se declara infundado el argumento del accionante, pues el artículo 72 del propio Código Penal, establece los criterios que debe seguir la autoridad jurisdiccional para la individualización de las penas y medidas de seguridad. También se declara infundado el aparente conflicto alegado por la Comisión accionante en torno a la temporalidad de la vigencia del registro, supuesta inconsistencia que deriva del primer párrafo del 69 Ter del Código Penal local, que establece una duración mínima de

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

diez años y máxima de treinta, en tanto, el segundo párrafo dispone que el registro respectivo subsistirá durante todo el tiempo que dure el cumplimiento de la pena de prisión impuesta, aunque la pena sea sustituida o suspendida en términos de ley.

Agregó que lo anterior se desestima porque no existe ninguna contradicción entre ambos párrafos, pues la vigencia de la inscripción del Registro inicia desde el momento en que la autoridad competente ordena la anotación respectiva que prevé el siguiente párrafo y que es un supuesto completamente diferente.

Añadió que también se declara infundado el argumento relativo a que se genera inseguridad jurídica por el hecho que el legislador local haya establecido en el párrafo segundo del artículo 69 Ter del Código local, que el sentenciado obtenga su libertad por cualquier motivo diverso a los ya señalados, pues este enunciado debe interpretarse de manera sistemática con lo dispuesto en el artículo 94 del mencionado Código, de ahí que si bien el legislador no definió en el segundo párrafo del numeral 69 Ter del Código Penal los motivos diversos a la suspensión o sustitución de la pena, lo cierto es que en dicho ordenamiento el legislador local ya contemplaba esas otras causas en las que una persona sentenciada podría obtener su libertad sin que ello desvirtúe la responsabilidad penal que en su momento se tuvo por acreditada, en la inteligencia de que el reconocimiento de inocencia es el único supuesto en el cual

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

obtendría su plena liberación y, consecuentemente, la cancelación del registro, lo que deriva en lo infundado de los argumentos de la Comisión accionante.

Acorde con lo anterior, se propone reconocer la validez de estos últimos preceptos en el apartado 9.6 por no vulnerar el derecho a la seguridad jurídica en los términos precisados.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá reconoció que las entidades federativas pueden prever medidas de seguridad como medios accesorios o no accesorios a la pena que permiten evitar la reincidencia o la comisión de nuevos delitos. El artículo 20, fracción IV, del Código Nacional de Procedimientos Penales establece un reconocimiento de lo anterior; sin embargo, advirtió que el legislador capitalino, al crear el Registro de Agresores Sexuales e imponer su inscripción en los términos analizados, desnaturaliza la figura de las medidas de seguridad y con ello altera los elementos esenciales del proceso penal. La regulación de esos últimos son competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

Por lo tanto invade su facultad y la voluntad del órgano reformador de la constitución de federalizar para unificar las reglas adjetivas penales y las relativas a la ejecución de las penas, principalmente el legislador local crea una supuesta medida de seguridad que no puede extinguirse, aun en el supuesto en el que la pena de prisión impuesta sea suspendida o substituida en términos de la propia ley,

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

además, en caso de que el sentenciado obtenga su libertad por algún otro motivo, esta medida de seguridad se extiende todavía entre diez y treinta años contados a partir de ese momento, lo que altera las causas de extinción de la pretensión punitiva y la potestad para ejecutar medidas de seguridad previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Agregó que la inscripción en el Registro Público de Personas Agresoras, tal como está regulada, tampoco permite al juez o a la jueza prescindir de esa medida o sustituirla por una menos grave, ni determinar su necesidad en el caso de las personas inimputables, específicamente, respecto de estas últimas, el Código Nacional también establece que las medidas de seguridad en ningún caso podrán tener mayor duración de la pena. Esas características del Registro analizado escapan a la confección de una medida de seguridad y generan, más bien, una modulación a los elementos del proceso penal, como son las causas de extinción de la pena y la regulación de procedimientos para personas inimputables, lo que invade la competencia del Congreso de la Unión para regular adjetivamente la propia materia penal.

Consideró que muchos de los aspectos relacionados con el Registro Público local ya se encuentran previstos en la Ley Nacional de Ejecución Penal expedida por el Congreso de la Unión, respecto de la cual le está vedado al legislador local siquiera reiterar su contenido.

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

Se manifestó en contra de la propuesta y por la invalidez del sistema normativo impugnado y antes de exponer las razones enfatizó no desconocer el contexto social en el que se emite el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales y lo plausible de los importantes esfuerzos que realiza el legislador capitalino por tomar medidas de emergencia que permitan cambiar patrones de conducta para enfrentar y abatir la violencia de género en la Ciudad de México, del mismo modo, reconoció la labor de la Ministra ponente Esquivel Mossa por analizar el Registro impugnado con una especial sensibilidad frente al problema social identificado por el órgano legislativo.

Precisó que el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales tiene una finalidad constitucionalmente válida, pues en palabras del legislador se busca que las investigaciones de los delitos de carácter sexual sean más eficientes y se garantice el derecho de las víctimas a la no repetición y a tener una vida libre de violencia. Además, el legislador pretendió establecer un mecanismo de prevención y protección de mujeres y niñas, niños y adolescentes frente a la delincuencia de naturaleza sexual en un contexto de urgencia.

Estimó que en su conjunto la medida supone un medio adecuado para alcanzar parte de los objetivos dispuestos, esto es que en alguna medida se está contribuyendo a la finalidad dispuesta, porque a través de la consulta de dicho Registro, tanto las autoridades como los grupos vulnerables

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

que se busca proteger puedan identificar fácilmente a aquellas personas que han sido sentenciadas por delitos de naturaleza sexual; sin embargo, a la luz del derecho de reinserción social, de protección de datos personales y la prohibición de penas inusitadas, la medida tal como quedó diseñada no es menos restrictiva, su publicidad sólo atemperada por el requisito de presentar un escrito, distingue a este Registro de aquellos que se pueden encontrar en el derecho comparado.

Consideró que el sistema normativo impugnado no es la medida menos restrictiva posible a la luz del derecho de reinserción social analizado éste en un sentido amplio.

Más que una finalidad del sistema penitenciario, conceptualizó a la reinserción social como un objetivo constitucional que dota de sentido a la pena y un derecho de la persona para establecer una vida digna una vez compurgada aquella. Así, la publicidad del registro impugnado genera una estigmatización del sentenciado que si bien busca generar un cambio en los patrones sociales y en la normalización de la violencia en contra de la mujer y de las niñas resulta desproporcionado a la luz de la reinserción social del sentenciado, prevista en el artículo 18 constitucional e inserta en el nuevo paradigma del derecho penal.

Precisó que el Registro de Personas Agresoras Sexuales, tal como quedó diseñado en la normativa

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

impugnada, no es acorde con los derechos de los sentenciados.

La señora Ministra Ortiz Ahlf manifestó estar en contra de reconocer la validez del sistema normativo que regula el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México, tanto por la metodología empleada como por sus consideraciones.

Precisó que en cuanto a la metodología, si bien la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México planteó de manera diferenciada sus conceptos de validez, consideró que el análisis a partir de los seis subtemas no es el más idóneo para estudiar el sistema normativo en su totalidad y dar respuesta íntegra a la litis planteada.

Estimó que el estudio respectivo debe realizarse a partir de un único test de proporcionalidad. A manera de ejemplo, en los párrafos 167 a 179, que corresponden al considerando noveno del proyecto, se analiza si el Congreso de la Ciudad de México es competente para la creación del Registro impugnado, lo que no da respuesta a los planteamientos de la accionante descritos en los párrafos 157 a 159 del escrito inicial, mismos que cuestionan si la medida era necesaria tomando en cuenta que la Ley Nacional de Ejecución Penal ya contempla un registro de información de delitos.

Por otro lado, en el subapartado 9.2 el proyecto concluye que existe un trato diferenciado en relación con las

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

personas sentenciadas por la comisión de un delito sexual basado en una categoría sospechosa, reconocida en el artículo 1 constitucional, razonamientos que no compartió y de los cuales se separó.

Agregó que el artículo 69 Ter del Código Penal impugnado dispone que tratándose de personas sentenciadas por delitos de feminicidio, violación, abuso y acoso sexual contra menores de 12 años, turismo sexual y trata de personas, la persona juzgadora ordenará invariablemente el registro, mismo que subsistirá durante todo el tiempo que dure el cumplimiento de la pena de prisión; no obstante, debe tenerse en cuenta que dicho registro subsistirá aun si la pena privativa de la libertad es sustituida o suspendida en términos de ley, sumado a que la misma disposición prevé la posibilidad de extender el mismo entre diez y treinta años después de que el sentenciado obtenga su libertad. De esta forma, la ejecución de las penas y las medidas de seguridad impuestas puede implicar que el registro de la persona sentenciada coincida con el tiempo de compurgación de la pena de prisión o que la trascienda, es decir, que la aplicación de la medida de seguridad impugnada puede impactar tanto a personas que se encuentran compurgando su pena privativa de la libertad, así como a quienes ya han obtenido su libertad, en términos de esta ley.

Consideró que en ambos supuestos se trata de una medida impuesta por una persona juzgadora competente al

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

dictar una sentencia condenatoria y que constituye una consecuencia jurídica del delito, más aún, que dicha determinación jurisdiccional se debe realizar con base en la gravedad del delito, el grado de culpabilidad y tomando en cuenta los distintos criterios establecidos en la norma para su individualización.

Indicó que la imposición de la medida de seguridad consistente en la inscripción en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales no constituye una distinción basada en una categoría sospechosa, protegida por el artículo 1 constitucional, de ahí su discordancia de examinar la constitucionalidad del sistema normativo impugnado, con el estándar ampliado sino a partir de uno de tipo ordinario en función de las posibles afectaciones a los derechos, a la protección de datos personales y a los principios de confidencialidad y de reinserción social, que valore el fin constitucional de la medida, su idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto.

Refirió que para realizar el test correspondiente de manera diferenciada al que propone el proyecto, debe considerarse que la medida persigue una finalidad constitucionalmente válida, ya que de las discusiones parlamentarias y su exposición de motivos se desprende que el legislador local tuvo como objetivo la prevención y protección de mujeres, niñas, niños y adolescentes, facilitar las investigaciones respectivas y establecer acciones

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

disuasivas que inhiban la comisión o repetición de conductas violentas contra las mujeres.

Refuerza lo anterior el artículo 14 Ter de la Ley local de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, el cual establece que el Registro es un mecanismo efectivo de prevención y protección para atender el factor de riesgo de reincidencia y repetición de conductas de violencia sexual. Señaló que la adopción de medidas apropiadas para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres representa uno de los ejes de actuación del Estado Mexicano en materia de derechos humanos; sin embargo, no compartió que la medida bajo análisis sea idónea ni necesaria.

Destacó la falta de claridad sobre los fines de la publicidad en la información que contiene el Registro, pues cualquier persona con acceso a internet puede consultar, sin restricción alguna, la fotografía, nombre, edad, centro penitenciario de reclusión, año de detención y la nacionalidad de quienes se encuentren en el Registro. En este sentido, estimó que no existe una relación instrumental clara entre el medio existente en ordenar el registro de las personas sentenciadas y el fin constitucional que éste persigue, pues si se busca facilitar las investigaciones en la materia debe tomarse en cuenta que las autoridades competentes ya tienen acceso a dichos registros e incluso a información adicional a partir de mecanismos preexistentes y si se consideran insuficientes, bajo ningún supuesto se

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

puede entender que la publicidad general del Registro encuentre justificación en esta premisa, toda vez que su consulta bien podría estar limitada a las autoridades competentes y cumplir así con esta finalidad planteada por el legislador local.

Por otro lado, en relación con la finalidad preventiva, no existe evidencia contundente que permita concluir que la creación de este tipo de registros públicos tenga efectos disuasorios en la comisión de los delitos sexuales, por el contrario, la medida no coloca en el centro la protección a las víctimas de violencia sexual, sino que se enfoca en el castigo de las personas sentenciadas. Sobre la necesidad de la medida, tal como han reconocido distintas organizaciones de la sociedad civil, uno de los principales problemas relacionados con los delitos sexuales, es la falta de denuncia. En ese sentido, existen otras medidas preventivas menos lesivas que podrían enfocarse, por ejemplo, en la Observación General número treinta y cinco del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), que ha propuesto diversas medidas preventivas dentro de las cuales se encuentra la implementación de programas de concientización para la sociedad, para difundir con claridad la información sobre los recursos jurídicos disponibles contra la violencia sexual que promueven la denuncia de estos hechos.

A lo anterior, se suma la legítima preocupación de que el Registro resulte lesivo tanto para los delincuentes

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

sexuales, como para sus familias en sus relaciones, empleos, reconocimiento público, acoso, ataques, así como dificultades que presente para encontrar y mantener una vivencia adecuada.

Indicó que el Registro encuentra similitudes con otros ya existentes en otros países, por ejemplo, la Ley de Registro de Información de los Agresores Sexuales de Canadá contempla un registro similar sobre el cual en octubre de dos mil veintidós la Suprema Corte de dicho país resolvió que no existe evidencia de los beneficios preventivos del mismo, mientras que el impacto en los derechos de las personas condenadas resulta altamente perjudicial.

De igual forma, el Registro Nacional de Agresores Sexuales en Estados Unidos ha sido señalado por organizaciones como Human Rights Watch o el Instituto de Derecho Americano o ALI por sus siglas en inglés, al considerar que no permite una evaluación de riesgo individualizada ni ofrece una manera de ser eliminado del registro al demostrar la rehabilitación o reinserción de la persona condenada cuando se les brinda un tratamiento adecuado. En general, se ha considerado que este Registro trae consigo excesivas consecuencias para las personas condenadas por delitos sexuales.

Agregó que sobre el test de proporcionalidad empleado debe considerarse que el registro vulnera de manera desproporcionada el principio de reinserción social

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

reconocido en los artículos 18 de la Constitución General, 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual implica que la pena impuesta a personas con sentencia definitiva tiene como objetivo la reinserción de la persona sentenciada a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir. Asimismo, resulta desproporcional, pues existe una vulneración no justificada al artículo 4 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, que establece la confidencialidad como el principio rector del sistema penitenciario, de esta manera tomando en cuenta que el fin disuasorio de la medida lesiona diversos derechos de las personas condenadas y que existen otras medidas menos lesivas encaminadas a lograr los fines constitucionalmente válidos, la medida no supera la grada de necesidad ni de proporcionalidad.

Consideró alarmante que de acuerdo con la última encuesta nacional sobre dinámica de las relaciones en los hogares del Instituto Nacional de Estadística y Geografía el 70.1% (setenta punto uno por ciento) de las mujeres mayores de 15 años han experimentado al menos una situación de violencia a lo largo de su vida y la violencia sexual que prevalece alcanza una preocupante cifra del 49.7% (cuarenta y nueve punto siete por ciento). Añadió que como ha reiterado la entidad de la ONU para la igualdad de género y empoderamiento de la mujer, la violencia contra las mujeres y niñas tiene sus raíces en la discriminación basada en el género, en normas sociales que aceptan la violencia y en estereotipos de género que la perpetúan; por ello, la

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

prevención debe abordar las causas estructurales y los factores de riesgo y de protección asociados con la violencia, lo cual resulta esencial para erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas.

Estimó que el uso desproporcionado del sistema penal a través de medidas enfocadas en el castigo y disuasión no encuentra justificación alguna en la adopción de medidas adecuadas que aseguren la actuación diligente del Estado para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes. A partir de dichas consideraciones, así como las que profundizará en un voto particular, manifestó estar por la invalidez del sistema normativo que crea el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena indicó estar en contra del proyecto por violar los principios de reinserción social, derecho penal del acto y presunción de inocencia.

El señor Ministro Aguilar Morales expresó apartarse de la totalidad de lo que resta del proyecto. Coincidió con muchos de los argumentos de la señora Ministra Ortiz Ahlf.

Consideró necesario analizar en forma prioritaria el argumento relativo a las violaciones al derecho de seguridad jurídica, que en el proyecto se abordan en el punto 9.6., y que resulta fundado y suficiente para declarar la invalidez de la medida impugnada.

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

Reconoció que en el proyecto se refleja una sensibilidad especial y una atención respecto de una preocupación que no sólo es legítima, sino que también comparte, consistente en salvaguardar la integridad, la seguridad y la vida de la mujer o la niña en situación de violencia. No consideró que la medida en sí misma no sea idónea y necesaria, pues estimó que es imprescindible que el Estado en todos los niveles garantice las condiciones necesarias para permitir a las mujeres y niñas, gozar de una vida libre de violencia y les sea posible desarrollarse plenamente.

Lo anterior, en el entendido de que si bien es necesario que se implementen medidas tendentes a prevenir y sancionar conductas que afectan cualquier tipo de violencia contra la mujer, el establecimiento de este tipo de medidas, no puede afectarse en detrimento o sin atender otros principios constitucionales, como es, entre otros, el relativo a la seguridad jurídica.

Valoró que las medidas implementadas son necesarias pero tienen que examinarse a la luz del ambiente jurídico que las rodea, que las envuelve, pues la creación de un Registro de Agresores Sexuales para lograr los fines constitucionales referidos por el legislador, genera una inconstitucionalidad porque lo previsto en los artículos 69 Ter del Código Penal del Distrito Federal y 81, 82 y 83 de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, es violatorio del principio de taxatividad.

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

Manifestó que la sanción prevista no resulta clara y precisa, en cuanto a la permanencia de la anotación en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales y, además, es imprecisa en señalar cuáles son los diversos motivos por los que puede obtener su libertad el sentenciado y aún seguir en dicho Registro. Este Tribunal Pleno en diversos precedentes como la acción de inconstitucionalidad 137/2017, señaló que el derecho a la exacta aplicación de la ley en materia penal no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de tal forma que los términos mediante los cuales se especifiquen los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos.

Agregó que el principio de taxatividad previsto en el artículo 14 constitucional, puede definirse como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras, describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas; es decir, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas, respecto de la conducta reprochable y de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito. Lo anterior, no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa; sin embargo, se estableció que al prever las penas, la autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de describir las conductas que señalen

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, pues ello es necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Consideró que conforme a lo sostenido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el principio de taxatividad, en el caso no existe suficiente certeza sobre el tiempo que puede durar la sanción, porque se establecen dos momentos de permanencia en el Registro, ya que en principio se establece que, éste subsistirá durante todo el tiempo que dure el cumplimiento de la pena de prisión impuesta; sin embargo, en un segundo momento se señala que se extenderá por un tiempo mínimo de diez años y un máximo de treinta años.

Estimó que esta imprecisión genera que el aplicador de la norma no tenga los elementos suficientes para determinar con exactitud la duración de la inclusión del condenado en el Registro respectivo pues, como se destaca en el proyecto, de acuerdo con la penalidad de los delitos sexuales que el legislador local estableció que ameritan la anotación en el Registro impugnado, se observa que para los casos de violación y violación equiparada, la pena es de 6 a 17 años de prisión, los delitos sexuales cometidos a menores de 12 años y trata de personas la pena es de 8 a 22 años de prisión, la pena mínima es de 6 y 8 años y, entonces, respecto de este tipo de conductas, la pena es menor al límite inferior de 10 años señalado por el legislador para la duración de la inscripción en el Registro.

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

Añadió que para el delito de feminicidio, se establece una pena de prisión de 35 a 70 años de prisión, lo que excede además la vigencia del mínimo de 10 y el máximo de 30 años del registro lo que genera inseguridad jurídica en perjuicio del sentenciado.

Manifestó no compartir la afirmación de la que parte el proyecto en cuanto a que el artículo establece que la imposición de la sanción se establece en dos supuestos diferenciados, es decir, uno, cuando el sentenciado se encuentra en prisión y durará lo mismo que su condena y la otra hipótesis, cuando el sentenciado se encuentra en libertad y el plazo sea entre 10 y 30 años; sin embargo, de la lectura del artículo, no se advierte que se desprenda tal circunstancia referente a la existencia de dos supuestos diferenciados de aplicación de la medida, ya que la norma en si misma no establece dos momentos independientes y diferenciados como se señala, sino que utiliza la conjunción copulativa “y” que reúne dos o más elementos en una única unidad, es decir, se establecen ambos plazos para el registro.

Incluso, de interpretar la disposición en los términos propuestos, se podría presentar el caso de que una persona que fue sentenciada a 6 años de prisión, y por ende ese mismo tiempo durará su anotación en el registro, pudiera empeorar su situación jurídica al obtener su libertad por algún sustitutivo, ya que ahora el registro se mantendrá por

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

10 años, es decir, por más tiempo que el relativo a su condena.

Agregó que el artículo 69 Ter del Código Penal del Distrito Federal, establece que el registro se extenderá por un tiempo mínimo de 10 años y máximo de 30 años, contados a partir de que el sentenciado por cualquier motivo diverso a los señalados anteriormente, como el beneficio de sustitución o de la suspensión de la pena, obtenga su libertad.

Al respecto, en la consulta se establece que la frase “diversos a los señalados” incluye cualquier medio por el que el sentenciado obtenga su libertad y no se acredite su inocencia sin que en el caso proceda una interpretación conforme o integradora, a fin de corregir la omisión que genera la inconstitucionalidad advertida, ya que el empleo de dichas prácticas interpretativas es inadmisibles en materia penal en términos de la jurisprudencia de este Tribunal Pleno, de rubro: “NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD, NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA”.

Precisó que si bien el artículo 69 Ter del Código Penal del Distrito Federal es el único que adolece del vicio de constitucionalidad, manifestó estar por la invalidez de todos los artículos que se estudian en este apartado, al formar un sistema, ya que todos regulan el Registro Público de Personas Agresores Sexuales en la Ciudad de México, que

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

tiene como fin ser aplicado a los sentenciados por diversos delitos.

Indicó que con estas razones y con otras adicionales, su voto será en contra de la totalidad del proyecto y por la invalidez por violación al principio de taxatividad aplicable en materia penal de los artículos 69 Ter del Código Penal del Distrito Federal, así como 82 y 83 de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.

La señora Ministra Ríos Farjat manifestó que los delitos sexuales son una de las expresiones de violencia y crueldad más graves en contra de todas las personas, particularmente, en niñas, niños y adolescentes, y mujeres, quienes son las más expuestas a este tipo de conductas. Estos delitos dañan gravemente a la sociedad en general porque las secuelas dejan en las víctimas, muchas veces, efectos permanentes y difíciles de borrar pero, en general, lesionan a la sociedad entera y se obstaculiza a las víctimas para que puedan retomar sus proyectos de vida.

Adelantó estar parcialmente a favor del Registro de Personas Agresoras, pero invalidando una serie de cuestiones que resultan inconstitucionales.

Precisó que el legislador tiene la responsabilidad de crear leyes que combatan de manera directa y eficaz esta grave expresión de violencia y de crueldad. Ante crímenes tan atroces, la ponderación de los medios para combatirlos

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

puede ser muy compleja. Deben tejerse con mucha delicadeza herramientas que, a la vez que brinden seguridad y justicia a las víctimas, respeten los derechos de las personas que son procesadas y finalmente sentenciadas.

Agregó que el reclamo de justicia, siempre válido, y muchas veces incomprendido desde la falta de empatía, no puede opacar la otra cara de la moneda, la de las personas sentenciadas que cumplen con sus penas y condenas en una legítima aspiración de reinserción social.

Consideró que el Registro fue impulsado con el propósito de prevenir la violencia sexual y evitar su reincidencia a través de una medida que, a decir del legislador, constituye una medida de seguridad preventiva. Esto es convalidado por el proyecto en los párrafos del 177 al 184, del 191 al 203 y 209; sin embargo, externó su preocupación en virtud de que el Registro, al permitir su extensión más allá de la condena, contribuya a fomentar una cultura de la estigmatización, cuando en realidad la intención del Registro parece positiva pues se trata de una medida punitiva y disuasora.

Indicó que ante un problema social tan serio y desgraciadamente tan común, el legislador bien puede idear todo tipo de medidas constitucionalmente válidas para atajar ese problema desde cualquier ámbito que sea posible. Añadió que este tema ha sido históricamente soslayado y ha tomado grandes sufrimientos, principalmente de mujeres, el visibilizarlo a lo largo del tiempo. En ese recorrido histórico,

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

en no pocas ocasiones han sufrido incluso venganzas por alzar la voz. Esto de ninguna manera puede ser considerado retórico, pues sería frivolar el problema y es un problema realmente grave.

Manifestó no estar de acuerdo con la totalidad del sistema que propone el legislador de la Ciudad de México. En este sentido, los artículos 69 Ter y 69 Quáter del Código Penal del Distrito Federal, en donde se establece que la inscripción en el Registro subsiste durante todo este tiempo que la persona se encuentre privada de la libertad, pero se extiende por un tiempo mínimo de diez hasta treinta años contados a partir de que obtenga su libertad. Es decir, marca un señalamiento público más allá de la condena penal.

Como medida punitiva reconoció la importancia del Registro al tratarse de víctimas con anhelos de verdad y de justicia, pues busca que se conozca a las personas agresoras y que esta información de alguna manera empodere para denunciar, romper el temor y la miseria con la que muchas de las víctimas de este tipo de delitos cargan durante toda la vida. Una reivindicación de denuncias que muchas veces son cuestionadas. En ese sentido podría ser una herramienta dignificante.

Reiteró que en la extensión pública del Registro, más allá de la pena, se aprecia una incompatibilidad con el principio de reinserción social y con el derecho de igualdad y no discriminación.

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

Añadió que la nobleza de la aspiración de prevenir y sancionar este tipo de delitos busca alcanzar su propósito a través de estigmatizar a las personas que ya han cumplido una pena en prisión por sus faltas o una condena en libertad por haber suspendido o sustituido la pena.

Consideró que la finalidad del Registro Público, como medida de seguridad centrada en “prevenir los delitos sexuales”, en realidad parece que logra o busca castigar más allá de la condena a través del escarnio y del ostracismo permanente que las personas registradas tendrían habiendo purgado sus penas.

Discordó con la idea de que este sea el camino más justo de prevención y sanción, o el camino que busca la sociedad.

Precisó que la estigmatización es el más grande reto al que se enfrenta una persona al salir de prisión o al compurgar una pena. Obró mal, por eso purgó una pena. La discriminación social, familiar e institucional se muestra como un obstáculo muchas veces infranqueable, en el que la persona se encuentra ya de por sí “marcada de por vida”, por lo que, en muchos casos, debe cambiar de lugar de residencia, de identidad, alejarse de su familia y de sus amistades.

Podría pensarse que “esto es lo justo porque arruinó otras vidas”, el problema es que lo que era justo, una

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

condena, ya se cumplió y la persona está ahora en reinserción social.

Consideró que la forma en la que se encuentra regulado el Registro se acerca a la teoría del derecho penal de autor, por impedir el cumplimiento de los fines del sistema penitenciario; particularmente la garantía a la persona sentenciada de reintegrarse a la vida en sociedad y ejercer sus derechos de forma plena una vez purgada su condena. Ese modelo se basa en la premisa de que existe una asociación indisoluble entre el delincuente y el delito, para asumir que quien ha delinquido lo hará en el futuro.

En cambio, el derecho penal del acto que la Constitución General acepta a partir de la reforma del dos mil ocho, no justifica la imposición de la pena en una idea rehabilitadora, sino que asume a la persona como sujeta de derechos y, en esa medida, presupone que puede y debe hacerse responsable por sus actos.

Cuestionó cuál sería el camino constitucionalmente admisible para soportar un Registro de este tipo y consideró que no es posible desarticularlo de la actuación jurisdiccional que calificó la responsabilidad penal por un delito de este tipo.

La extensión no es posible, sino que debe guardar relación con la pena, aunque ésta sea suspendida o sustituida y la persona se encuentre en libertad.

Indicó que no es posible sostener que el Registro “no tiene la intención” de lastimar a nadie ni de dañar reputaciones ni de crear estigmas en contra de las personas. Puede ser que no sea esa la intención del Registro, ya que de hecho nace con una intención loable, como lo es contar con medidas adicionales disuasoras de agresiones sexuales, pero también con medidas de impacto social, como es enfatizar que estas conductas son inadmisibles. Sin embargo, a pesar de la intención loable y de no pretender lastimar a quienes ya han compurgado sus penas, lo cierto es que resulta indudable que ese es su efecto si el registro se extiende más allá de la duración de una sentencia y si cualquier persona tiene acceso a esta información, incluso por mera curiosidad, aunque la persona ya haya compurgado la pena, por lo que no existe forma de que esto no lesione y no fomente la estigmatización de las personas.

Propuso invalidar los artículos 69 Ter, en su primer párrafo, en su porción normativa “dicho registro tendrá una duración mínima de 10 y una máxima de 30 años” y de su segundo párrafo la fracción que establece “y se extenderá por un tiempo mínimo de 10 años y máximo de 30 años contados a partir de que el sentenciado, por cualquier motivo, diversos a los señalados, obtenga su libertad”, 69 Quáter en su integridad del Código Penal del Distrito Federal, así como el artículo 80 de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, en su porción normativa “y a partir de qué momento

Sesión Pública Núm. 18 Martes 14 de febrero de 2023

es efectivo el término de 10 años como mínimo y máximo de 30 que señala la legislación penal aplicable”.

Concluyo que, por estas razones, votará parcialmente con la propuesta del proyecto en la parte que reconoce validez, apartándose de algunas consideraciones, con un voto concurrente y en contra de la validez del artículo y de las porciones normativas de los artículos señalados.

Dado lo avanzado de la hora la señora Ministra Presidenta Piña Hernández prorrogó la discusión del asunto para la sesión siguiente, por lo que deberá permanecer en la lista oficial.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con cincuenta y cinco minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión ordinaria, que se celebrará el jueves dieciséis de febrero del año en curso a la hora de costumbre.

Firman esta acta la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

