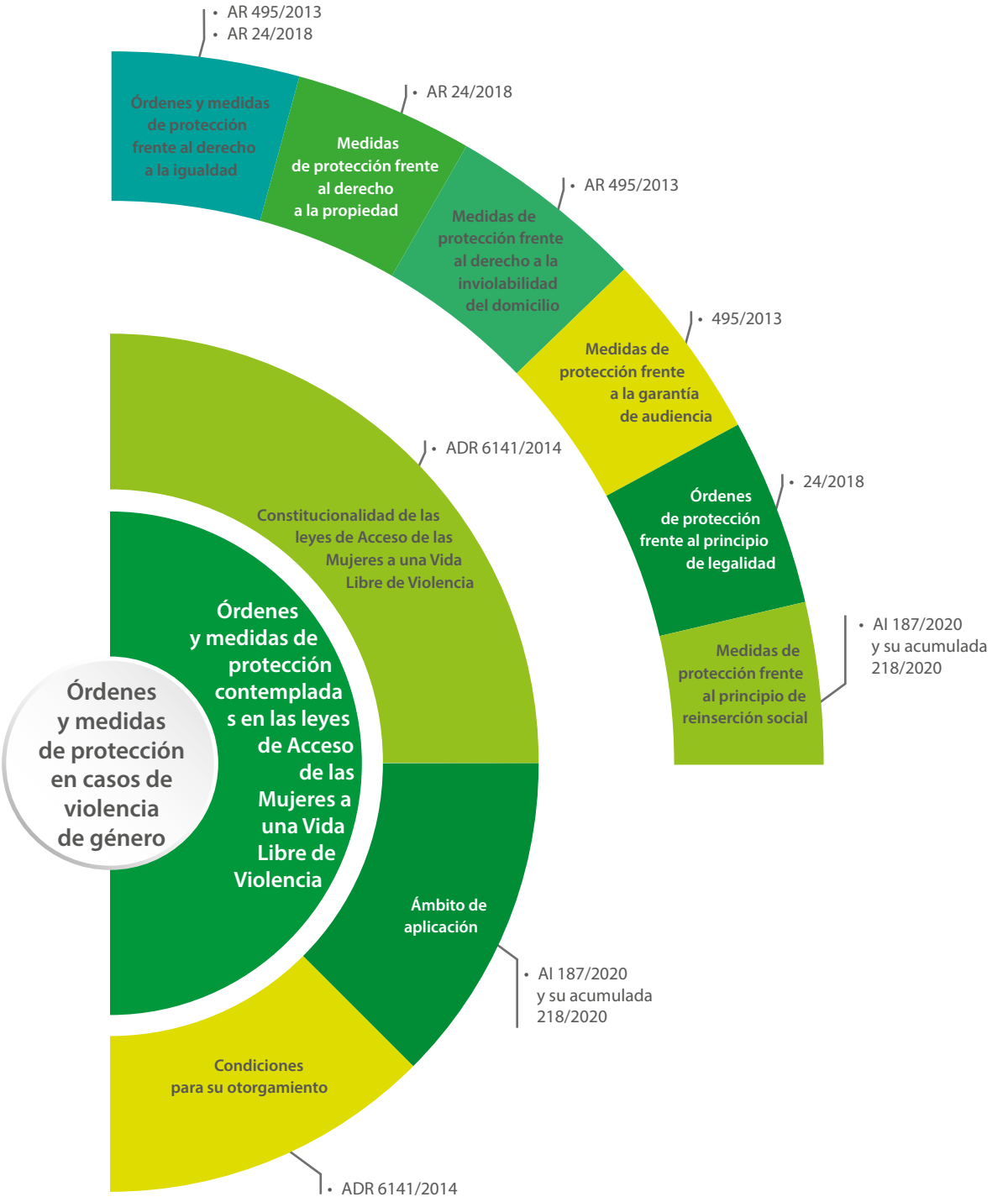
Obra completa https://tinyurl.com/m3nzs2ar
disponible en

3. Órdenes y medidas de protección contempladas en las leyes de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia



Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

3. Órdenes y medidas de protección contempladas en las leyes de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

3.1 Constitucionalidad de las leyes de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 6141/2014, 26 de agosto de 2015[22]

Hechos del caso

Una mujer y un hombre contrajeron matrimonio en el Estado de México. En 2013 la mujer promovió una controversia familiar en la que señaló que su esposo ejercía violencia física, verbal, psicológica y económica en contra de ella y de sus hijos, razón por la que solicitó diversas medidas de protección. Además, anexó a su demanda el informe de una evaluación psicológica que le realizaron a ella y a dos de sus hijos, en la que se señalaba que todos presentaban rasgos de haber sufrido violencia. Meses después promovió el juicio de divorcio, mismo que se acumuló al juicio por violencia familiar para ser resuelto en una sola sentencia.

El juez familiar del Estado de México que conoció del asunto admitió la demanda y en el auto inicial decretó como medidas de protección: 1) que el presunto generador de violencia abandonara inmediatamente el domicilio común, apercibido que de resistirse se haría uso de la fuerza pública para su exclusión, y 2) se le prohibió el acceso al domicilio familiar y acercarse a una distancia máxima de 100 metros de su esposa y de sus hijos menores de edad, así como cualquier otro contacto físico, verbal o telefónico.

Al dictar la sentencia el juez 1) resolvió que se acreditó la violencia ejercida por el hombre en contra de la mujer y sus hijos; 2) ordenó que los integrantes de la familia tomaran terapias psicológicas; 3) indicó que las medidas de protección previamente dictadas se mantendrían hasta que el riesgo desapareciera; 4) otorgó la guardia y custodia definitiva de los hijos a favor de la madre, y 5) estableció un régimen de visitas para el padre en las instalaciones del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

[22] Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

Inconforme con la sentencia, el hombre interpuso un recurso de apelación. En su resolución, la sala de lo familiar confirmó la sentencia del juez de primera instancia.

En contra de esta segunda sentencia, el hombre promovió un juicio de amparo directo en el que alegó que la sala había incurrido en violaciones procesales, pues fue emplazado a juicio y notificado sobre las medidas de protección el mismo día. A su vez, cuestionó la valoración de las pruebas periciales en psicología y la condena que lo obligaba a proporcionar alimentos, ya que alegó no poder trabajar, pues su fuente de ingresos consistía en dos locales comerciales que se encontraban en la planta baja del domicilio familiar.

El tribunal colegiado de circuito que conoció del amparo determinó que en el caso no se acreditaron violaciones procesales, ya que la ley aplicable no impide que las medidas de precaución sean determinadas en el auto de admisión con efectos de emplazamiento. Además, consideró justificada la imposición de las medidas de protección mencionadas, por lo que no le concedió el amparo.

Para combatir la sentencia del colegiado, el hombre promovió un recurso de revisión que fue admitido por la Primera Sala de la Corte. En su escrito alegó, entre otras cuestiones, que el artículo 2.355 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México vulnera las garantías constitucionales y convencionales para acceder con libertad a la impartición de justicia, debido proceso, derecho de audiencia y tutela judicial.

Problema jurídico planteado

¿Son constitucionales las medidas u órdenes de protección contempladas en el artículo 2.355 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, así como en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México y su Reglamento?

Criterio de la Suprema Corte

Las medidas de prevención contempladas en el artículo 2.355 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, así como en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México y su Reglamento son constitucionales, al ser una de las formas con las que el Estado mexicano garantiza el cumplimiento sus deberes internacionales en materia de violencia contra la mujer. Son medidas jurídicas que impulsan a la persona agresora a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad.

Justificación del criterio

La Corte establece que "diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos establecen el derecho a no vivir en un entorno de violencia, protegiendo especialmente a la mujer y a la familia. En este sentido, destacan la Convención sobre los derechos del Niño; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belem do Pará"; la Convención sobre la

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1979); y la Declaración sobre la eliminación de la Violencia contra la Mujer" (pág. 20).

"Así, puede decirse que el derecho a vivir en un entorno libre de violencia forma parte del catálogo de los derechos humanos que deben considerarse integrados al orden nacional, al estar reconocido en diversos tratados internacionales y al derivar de los derechos a la vida, salud e integridad física establecidos en la Constitución General" (pág.20).

Por ello "[d]el derecho humano a vivir en un entorno libre de violencia deriva una serie de obligaciones positivas al Estado, consistentes en prevenir, atender y erradicar la violencia familiar" (pág. 23).

Por ejemplo, "[…] el artículo 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, en los incisos b), c) y d) señala que los Estados Partes deben actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer; incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso; y adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad" (pág. 23).

"En esa línea, en el ámbito internacional de derechos humanos se alude a la necesidad de medidas de prevención. En efecto, se considera que pueden dictarse medidas de urgencia para evitar situaciones en las que se pusiera en riesgo la salud e integridad física o mental de quienes hayan sido víctimas de daño físico, psíquico, o daño a su integridad sexual, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de un miembro de su grupo familiar" (pág. 24).

"Precisamente, en cumplimiento de las obligaciones antes desarrolladas, el legislador del Estado de México creó todo un sistema normativo cuyo propósito radica en prevenir, corregir y sancionar la violencia intrafamiliar. En particular, estableció la posibilidad de que el juez dictará órdenes de protección" (pág.25).

La Corte recuerda que "[e]n el Amparo en Revisión 495/2013 esta Primera Sala sostuvo que las medidas de protección son actos de urgente aplicación, las cuales se dictan en función del interés superior de la víctima de violencia, cuando se encuentre en riesgo la integridad física o psicológica, la libertad o seguridad de la mujer víctima y de las víctimas indirectas, y bajo una vigencia limitada" (pág. 25).

Decisión

La Corte decidió confirmar la sentencia del tribunal colegiado de circuito y negó el amparo.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 495/2013, 4 de diciembre de 2013[23]

Hechos del caso

En mayo de 2001, un hombre y una mujer se unieron en concubinato. Desde el inicio de la relación el hombre agredía física y verbalmente a su pareja; un día de mayo de 2011, tras ingerir bebidas alcohólicas, la insultó y golpeó en la cara, la azotó con su cinturón y la tiró al suelo para patearla. Finalmente, la echó de la casa y amenazó con matarla si volvía al hogar o lo demandaba.

Tras huir de su agresor, la mujer acudió a la agencia del Ministerio Público para denunciar lo que había vivido. El ministerio público inició una averiguación previa por el delito de violencia familiar y después de realizar las investigaciones consignó el caso ante la autoridad judicial y solicitó una orden de aprehensión en contra del hombre.

El juez registró la causa penal y otorgó las medidas de protección solicitadas por la presunta víctima con fundamento en los artículos 64 y 66, fracciones II, III, IV y V, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal (LAMVLVDF), a través de un auto fechado el 19 de julio de 2011. Las medidas de protección consistieron en prohibirle al presunto agresor: 1) acercarse o ingresar al domicilio conyugal; 2) comunicarse por cualquier medio o por otra persona con la mujer o cualquiera de sus hijas, y 3) intimar con ellas o molestarlas. El juez penal también ordenó que el hombre hiciera entrega inmediata de los objetos de uso personal y documentos de identidad de la mujer agredida y de sus hijas.

Inconforme con la decisión del juez penal, el hombre promovió un juicio de amparo indirecto señalando, entre otros aspectos, que la LAMVLVDF violaba la garantía de igualdad de los hombres y las mujeres, contemplada en el artículo 4 constitucional, pues sólo se les considera víctimas a las mujeres y agresores a los hombres.

El juez de distrito negó el amparo respecto a las autoridades del Distrito Federal, pero concedió la protección constitucional contra la decisión del juez penal al considerar que no había cumplido con el deber de fundamentación y motivación. En respuesta, el hombre promovió un recurso de revisión que ganó para reponer el juicio. En la sentencia que dio cumplimiento al amparo en revisión, el juez de distrito ordenó al juez penal fundar y motivar su resolución, decretó el sobreseimiento respecto a otro de los actos reclamados y negó la protección constitucional en lo relativo a la inconstitucionalidad de la LAMVLVDF.

De nueva cuenta, el hombre interpuso un amparo en revisión en contra de la sentencia del juez de distrito. El tribunal colegiado que conoció del asunto sobreseyó el amparo respecto a uno de los agravios y, por otra parte, solicitó a la Suprema Corte ejercer su facultad de atracción para resolver el planteamiento de inconstitucionalidad de los artículos 62 y 66, fracciones II, III, IV y V, de la LAMVLVDF. La Suprema Corte admitió el asunto y lo turnó a la Primera Sala para su resolución.

[23] Unanimidad de votos. Ministro Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

Problema jurídico planteado

¿La Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal respeta el derecho humano de igualdad ante la ley del varón y la mujer?

Criterio de la Suprema Corte

La Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal no es violatoria del derecho a la igualdad consagrado en el artículo 4 constitucional, porque responde a una finalidad constitucional que es la previsión social por la evidente violencia contra la mujer por el hecho de serlo, es una medida adecuada y racional para alcanzar dicho fin y es proporcional en relación a las características de las personas a quienes va dirigida: las mujeres que sufren violencia.

Justificación del criterio

"**a) finalidad**:

[…]

De la exposición de motivos de la ley impugnada se destaca la invocación de los instrumentos internacionales firmados y ratificados por el Estado Mexicano, como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer denominada "Convención Belém do Pará", la cual representa el primer instrumento internacional que afirma de manera contundente que la violencia contra la mujer es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, esta Convención entró en vigor en nuestro país el 12 de diciembre de 1998.

Esta fundamentación que invoca la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, atiende a las obligaciones contraídas por el Estado Mexicano para reconocer, proteger y establecer las acciones tendientes a garantizar el goce de los derechos fundamentales de las mujeres y en específico la obligación del Estado para garantizar que toda mujer tenga acceso a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito privado como en el público.

Lo anterior es así, toda vez que a partir de la adopción de instrumentos internacionales como la Declaratoria sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer y la "Convención Belém do Pará' citada, se ha hecho patente la gestación y desarrollo de un proceso de adecuación y perfeccionamiento tanto del derecho internacional como de los sistemas jurídicos nacionales en esta materia. Ejemplo de ello es la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, adoptada en 1995 con motivo de la Cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres, en la cual se considera a la violencia contra las mujeres como uno de los mayores obstáculos para lograr el pleno ejercicio de sus derechos y garantías fundamentales, **y se exige a los Estados el cumplimiento de sus obligaciones en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de los tipos de violencia contra las mujeres aún presentes en nuestras sociedades.**

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

Con lo anterior se reconoce que los Derechos Humanos de las Mujeres son materia de protección del Estado y por ende, la Federación y las Entidades Federativas deben emitir la normatividad y ejecutar las políticas públicas que regulen y protejan estos derechos fundamentales.

De hecho, una referencia obligada en el tema de violencia contra las mujeres, es el Caso González y otras ('campo algodonero'), en donde se le condenó al Estado Mexicano, en virtud de que las jóvenes asesinadas fueron víctimas de violencia contra la mujer según la Convención Americana y la Convención Belém do Pará, pues los homicidios de las víctimas fueron por razones de género y están enmarcados dentro de un reconocido contexto de violencia contra la mujer en Ciudad Juárez, México.

En este asunto, la Corte señaló que el deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos, sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales. Es claro, a su vez, que la obligación de prevenir es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado.

En el punto 4, la sentencia declaró que '…el Estado Mexicano violó los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal reconocidos en los artículos 4.1, 5.1, 5.2 y 7.1 de la Convención Americana, en relación con la obligación general de garantía contemplada en el artículo 1.1. y la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno contemplada en el artículo 2 de la misma, así como con las obligaciones contempladas en el artículo 7.b y 7.c de la Convención Belém do Pará, en perjuicio de **********, ********** y **********, en los términos de los párrafos 243 a 286 de la presente sentencia'.

Dentro de este proceso de reconocimiento y ampliación de los derechos humanos, la Asamblea Legislativa admite que la Ciudad de México también mantiene una deuda pendiente con sus mujeres, ya que todavía son susceptibles de ser víctimas de distintos tipos y modalidades de violencia, situación que les impide acceder a una vida digna, cimentada en la equidad y en el ejercicio pleno de sus derechos.

En ese sentido, la autoridad expeditora de la ley, expone datos muy relevantes en relación a la violencia contra las mujeres en el Distrito Federal, por ejemplo, de acuerdo con la Segunda Encuesta Nacional sobre la Dinámica de Hogares levantada en 2006, el Distrito Federal se encuentra entre las 10 entidades que superan la media nacional de violencia contra las mujeres; el 71.3% de las mujeres encuestadas señalaron haber sido víctimas de algún tipo de violencia emocional, física, sexual o económica en el seno familiar, laboral, estudiantil o afectivo durante 2006. En este mismo año, la Red de Unidades de Atención y Prevención de la Violencia Familiar del Distrito Federal (UAPVIF'S) reportó que el 96% de las víctimas atendidas fueron mujeres, de las cuales el 85% sufrió violencia psico-emocional, el 78% violencia psico-sexual y el 81% de los casos manifestó haber sido agredida por su pareja.

Como puede advertirse, con la ley impugnada se dota al Distrito Federal de un ordenamiento jurídico que establece los principios y normas que regirán, con una perspectiva de género, la actuación de las entidades

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal para hacer efectivo el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

Lo anterior, bajo el deber de prevención al que están obligadas todas las autoridades que forman el Estado Mexicano. Dicha prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos de las mujeres a una vida libre de violencia.

Es por lo expuesto, que la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal responde a una finalidad constitucional: Previsión Social, por la evidente violencia a la mujer por el simple hecho de serlo. Es claro que tal previsión legal encuentra su razón subyacente en el respeto al derecho humano de un género **para vivir sin más violencia** física, sexual o psicológica en la sociedad, pues la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Por tanto, era indispensable que el Distrito Federal, siendo una entidad en donde estadísticamente evidencia mayor violencia en contra de la mujer, generara las condiciones preventivas, y pasado el hecho, los mecanismos óptimos de protección física en el camino de un proceso judicial.

A juicio de esta Sala, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal sí cuenta con una finalidad objetiva y válida desde un punto de vista constitucional, dando por satisfecho el primer paso del ejercicio analítico previamente identificado.

a) razonabilidad:

Sobre este aspecto, si en el apartado anterior se concluyó que la finalidad de la ley es la Previsión Social por la evidente violencia a la mujer por el simple hecho de serlo, cuya razón subyacente es, entonces, que un género viva **sin más violencia** física, sexual o psicológica en la sociedad, pues la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, el legislador tenía que dotar a la mujer de mecanismos de protección a su integridad física cuando decide no quedarse callada y denuncia a su agresor, por la violencia que ejerce en contra de ella.

Cabe destacar el escalofriante documento estadístico señalado por el legislador del Distrito Federal, en cuanto a que esta entidad es una de las diez que rebasan la media nacional de violencia contra el género 'mujer', lo que permite considerar que este dato objetivo hacía patente y razonable la emisión de la ley.

En ese sentido, esta Primera Sala considera que la medida que se estudia responde a la finalidad establecida en el apartado anterior, pues encuentra su justificación en aspectos del orden de prevención social como es, el atacar la evidente violencia en contra de las mujeres, dotando de mecanismos y medidas de protección a su integridad personal cuando deciden denunciar las agresiones y a quien las agredió, lo que permite considerar que la norma es razonable en cuanto a su finalidad.

En efecto, debe decirse que la emisión de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal constituye una medida objetiva y racional, pues se está de acuerdo en que prevenir o bien

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

establecer mecanismos de protección a la integridad de las mujeres que han denunciado algún tipo de violencia, permite darles la seguridad en el sentido más amplio para que las acciones legales que emprendan por denunciar las agresiones estarán garantizadas de equidad.

En consecuencia, a partir del análisis efectuado entre medios y fines —considerando que aquéllos son racionales en la medida en la que sean adecuados para alcanzar la finalidad propuesta—, se arriba a la conclusión de que la ley analizada es una medida adecuada y racional para alcanzar la meta deseada.

b) Proporcionalidad:

[…]

Esta Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que la Constitución Federal consagra el derecho a que se otorgue un trato igual a los gobernados que se encuentren en igual situación y, por ende, desigual a aquéllos que no se encuentren en las mismas circunstancias relevantes. El núcleo del principio de igualdad queda establecido en términos de la *razón suficiente* que justifique el trato desigual a los iguales; el problema queda concentrado, entonces, en la justificación de éste.

Dicho de modo más específico, esta Suprema Corte, ante un caso en el que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una *'discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas'*.

Este criterio se sustenta en la tesis CXLV/2012 (10a.) de esta Primera Sala cuyos rubro y texto, dicen:

> **'IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL**. Si bien es cierto que estos conceptos están estrechamente vinculados, también lo es que no son idénticos aunque sí complementarios. La idea de que la ley no debe establecer ni permitir distinciones entre los derechos de las personas con base en su nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social es consecuencia de que todas las personas son iguales; es decir, la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que se reconocen a quienes no se consideran en tal situación de inferioridad. Así pues, no es admisible crear diferencias de trato entre seres humanos que no correspondan con su única e idéntica naturaleza; sin embargo, como la igualdad y la no discriminación se desprenden de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona, no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana. Por tanto, la igualdad prevista por el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, más que un concepto de identidad ordena al legislador no introducir distinciones entre ambos géneros y, si lo hace, éstas deben ser razonables y justificables'.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

En el caso concreto, la emisión de una ley dirigida a las mujeres que sufren violencia y que no considera a los hombres, se sustenta en criterios objetivos como la estadística realizada en el Distrito Federal que pone en evidencia la alta cifra de violencia en contra de las mujeres que habitan esta entidad, y no en criterios subjetivos relativos a las personas en sí mismas; dicho de otro modo, aun cuando la ley impugnada sólo esté dirigida al género "mujer" la distinción no es ofensiva, pues tiende a equilibrar el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, que no hacen valer las mujeres ante la violencia de la que son víctimas. En consecuencia, la normatividad en estudio, cumple con el requisito de proporcionalidad, toda vez que genera la misma situación jurídica para todas las mujeres que se ubiquen en dicha hipótesis" (págs. 58-73).

Decisión

La Primera Sala de la Suprema Corte confirmó la sentencia recurrida por el quejoso y determinó no conceder el amparo, confirmando la constitucionalidad de los artículos 62 y 66, fracciones II, III, IV y V, de la LAMVLVDF.

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 24/2018, 17 de octubre de 2018[24]

Hechos del caso

En febrero de 2015, en Jalisco, una mujer demandó a su esposo por medio de una controversia familiar, solicitando el divorcio necesario por las causales de infidelidad, violencia intrafamiliar, incompatibilidad de caracteres y falta injustificada de dar alimentos a sus hijos, contenidas en el Código Civil de la entidad hasta 2018. Además, pidió quitar al padre el derecho de custodia sobre los hijos y la fijación de una pensión para ella y los menores de edad.

Asimismo, la mujer solicitó al juez familiar que estableciera medidas cautelares de separación de personas y reintegración al domicilio conyugal, señalado que su esposo la había sacado de su casa violentamente, la golpeó frente a sus hijos y se vio obligada a abandonar de imprevisto el domicilio con el auxilio de miembros de seguridad. Agregó que ella y sus hijos vivían temporalmente con su madre y exhibió una denuncia interpuesta contra su cónyuge por el delito de violencia intrafamiliar.

Sin embargo, la sala negó la medida prejudicial de separación de personas, ya que estimó que no se encontraba específicamente señalada en el Código de Procedimientos Civiles local, el cual únicamente establecía medidas judiciales para el supuesto en que el cónyuge solicitante siguiera habitando la casa conyugal. Según la persona juzgadora, la conveniencia y necesidad de la medida no se produjo en el caso, porque la mujer ya vivía separada de su marido y no necesitaba de protección.

No obstante, la sala que resolvió el recurso de apelación revocó la sentencia recurrida y otorgó la medida solicitada. Consideró que la denuncia por violencia y los testimonios ofrecidos demostraban que era

[24] Unanimidad de cinco votos, con voto concurrente del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

imposible que los cónyuges habitaran en el mismo domicilio, y como el padre no tenía la custodia, procedía la reintegración de la madre y los hijos al hogar familiar por responder al interés superior de los niños.

De igual forma, la sala estimó que existían indicios suficientes de violencia física y psicológica del esposo en contra de la mujer, circunstancia que obligaba a la autoridad judicial a impedir la repetición de violencia con base en la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV).

Específicamente, refirió que los artículos de dicha ley contemplan una serie de mecanismos de protección y urgente aplicación que deben otorgarse por la autoridad competente cuando tenga conocimiento de hechos que impliquen violencia contra las mujeres. Como lo son las órdenes de protección de emergencia (artículo 27), la desocupación inmediata del agresor del domicilio conyugal y el reingreso de la víctima al domicilio una vez que se salvaguarde su seguridad (artículo 29), y órdenes de protección de naturaleza civil que otorgan la posesión exclusiva de la víctima sobre el bien que sirvió de domicilio (artículo 32).

La autoridad agregó que realizando una interpretación extensiva del principio *pro persona* para garantizar el derecho de los niños y de la madre a una vida digna y libre de violencia, las medidas de emergencia dictadas no podían ajustarse a la temporalidad de 72 horas prevista en el artículo 28 de la ley referida. Así, revocó la sentencia recurrida para ordenar la restitución de la mujer y los hijos al inmueble que fue domicilio conyugal y la separación material del padre.

Contra la sentencia anterior, el hombre presentó un juicio de amparo en el que reclamó que los artículos 27; 29, fracción III[25]; 32, fracción III, y 33 de la LGAMVLV violaban el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres, debido a que las medidas de protección priorizan el derecho a la vivienda de las mujeres en general, sin que sea requisito que comprueben su estado de vulnerabilidad. Afirmó que de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer no se desprende que deba suprimirse el derecho de los hombres a una vivienda digna, aunque fueran agresores.

En específico, señaló que el artículo 32, fracción III, de la LGAMVLV era contrario al derecho de propiedad porque no imponía una duración o plazo a la medida de protección de naturaleza civil, lo que implicaba una condena perpetua y una sanción desproporcionada que rompía la igualdad entre hombres y mujeres.

Particularmente, también combatió el artículo 33 de la LGAMVLV por vulnerar el principio de legalidad, pues alegó que otorgaba una discrecionalidad no reglada a las autoridades jurisdiccionales para aplicar medidas no previstas en la legislación, en tanto el término "similares" dejaba al arbitrio de la persona juzgadora lo que puede considerar similar generando inseguridad jurídica en los gobernados.

El juzgado de distrito que conoció el asunto negó el amparo siguiendo la metodología de la Suprema Corte para analizar diferencias de trato en la ley, señaló que la LGAMVLV sí cuenta con una finalidad objetiva y

[25] En la LGAMVLV vigente al mes de agosto de 2024 el artículo 34 ter en su fracción X contiene la orden de protección administrativa consistente en el: "Reingreso de la mujer y en su caso a sus hijas e hijos en situación de violencia al domicilio, una vez que se salvaguarde su seguridad, en caso de que así lo desee. Para el cumplimiento de esta orden se garantizará el acompañamiento, del Ministerio Público y del personal de la policía ministerial, a la mujer en situación de violencia para acceder al domicilio, lugar de trabajo u otro, con el propósito de recuperar sus pertenencias personales y las de sus hijas e hijos, en cualquier caso, podrá ser acompañada de una persona de su confianza. En caso de que no haya personal ministerial disponible, el acompañamiento será a cargo de personal de cualquier institución de seguridad pública que garantice la seguridad de la mujer".

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

válida: establecer los principios y modalidades para garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de cualquier tipo de violencia, a efecto de no contravenir el principio de la no discriminación y favorecer el desarrollo y bienestar de las mujeres. Respecto a la razonabilidad, estableció que la ley es idónea, porque el legislador tenía que dotar a la mujer de mecanismos de protección a su integridad física cuando decidiera denunciar a su agresor por la violencia sufrida, y establecer mecanismos de protección que garantizaran su seguridad. Acerca del requisito de proporcionalidad, determinó que se cumplía en tanto la ley tenía el propósito de equilibrar el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que no hacen valer las mujeres víctimas de violencia y porque se aplicaba sólo para las mujeres en esa situación.

De la misma forma, el juzgado de distrito decidió que las medidas de prevención no vulneran los derechos al debido proceso, audiencia o propiedad del agresor, ya que, por un lado, no son definitivas y, por otro, se justifican con los valores y derechos que se pretenden proteger. Por ello, para dictar una medida de prevención basta que exista una situación de riesgo que comprometa los bienes y derechos de los integrantes del grupo familiar, sin que sea necesario que se verifique un daño, por lo que juzgó suficientes la existencia de indicios y el dicho de la víctima para dictar las medidas en el caso.

En contra de la resolución del amparo, el hombre interpuso un recurso de revisión ante un tribunal colegiado, que a su vez lo envió a la Suprema Corte para que realizara el estudio sobre la constitucionalidad de los artículos que fundamentaron la sentencia recurrida.

Problema jurídico planteado

¿Los artículos 27; 29, fracción III; 32, fracción III, y 33 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia violan el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres al afectar desproporcionadamente otros derechos?

Criterio de la Suprema Corte

Los artículos 27; 29, fracción III; 32, fracción III, y 33 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia son normas proporcionales en el contexto mexicano de violencia de género, tomando en cuenta la obligación del Estado de prevenirla, atenderla y erradicarla. Las órdenes de protección de los referidos artículos persiguen una finalidad constitucional, son idóneas para lograrla y son las menos restrictivas posibles, por lo que no violan el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres.

Las medidas precautorias previstas en dichos artículos de la LGAMVLV garantizan que el posible agresor no atente contra la integridad de la mujer ni perjudique su propiedad una vez que la autoridad ha tenido conocimiento de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia en su contra, en el momento de máxima exposición y peligro para la víctima. Asimismo, se advierte que no habría alternativas legales menos restrictivas, pues en caso de no intervenir, el Estado estaría incumpliendo con su obligación de actuar con la debida diligencia en casos de violencia y exponiendo a la posible víctima a la convivencia con su agresor, lo que sería frontalmente contrario al parámetro constitucional en la materia.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

Justificación del criterio

"[E]l legislador federal realizó un tratamiento diferenciado en razón de sexo, al establecer a favor de las mujeres una serie de medidas cautelares en casos de violencia, particularmente doméstica. Como ha quedado asentado firmemente en la jurisprudencia de este alto tribunal, si bien la Constitución no prohíbe que el legislador realice este tipo de distinciones basadas en alguna de las categorías sospechosas enumeradas en el artículo 1o., el principio de igualdad exige y garantiza que sólo se empleen cuando exista una justificación muy robusta para ello.

[A] fin de evaluar si las órdenes de protección establecidas en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia son constitucionalmente legítimas, se empleará la metodología desarrollada por esta Primera Sala, esto es, determinar si tales medidas legislativas persiguen una finalidad imperiosa, si están directamente conectadas a ésta y si son lo menos restrictivas posibles.

Finalidad constitucionalmente imperiosa. Como lo refirió el Juez de Distrito, en la exposición de motivos que acompañó la promulgación de la Ley General de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de primero de febrero de dos mil siete, el legislador federal destacó que el propósito de la ley consiste en crear un esquema institucional que permita erradicar la violencia contra las mujeres, considerada como el símbolo más brutal de desigualdad de género existente en nuestra sociedad. [...]

Ahora bien, vale la pena recordar que específicamente el capítulo que contiene las órdenes de protección fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de enero de dos mil quince. En esta última exposición de motivos, el legislador señaló que la modificación obedecía a una preocupación de atender de forma más efectiva las necesidades de la población, por lo que la implementación de las medidas legales buscaba erigir una herramienta fundamental de *prevención* de la violencia contra las mujeres, ante un escenario prevaleciente de maltrato al interior de la familia" (párrs. 34-37).

"Por su parte, en el sistema interamericano se adoptó la ya referida Convención Belém do Pará en 1994, ratificada por México en 1998, la cual representa el primer instrumento internacional que afirma de manera contundente que la violencia contra la mujer es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres. [...]

[L]os estándares internacionales en relación con el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia son contundentes en establecer que las autoridades estatales no solo deben condenar toda violencia basada en el género, sino también están obligadas a tomar medidas concretas para lograrlo, lo que incluye **la creación de normas civiles para prevenir, investigar y sancionar cualquier tipo de violencia en contra de la mujer y mecanismos de protección eficaces dentro de un procedimiento judicial en curso**. Es justamente a la luz de este mandato que los artículos 27, 29, fracción III, 32, fracción III y 33 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia encuentran una finalidad constitucionalmente imperiosa" (párrs. 40 y 41).

"**Idoneidad o adecuación de la diferenciación para alcanzar la finalidad perseguida.** La decisión legislativa de facultar a las autoridades para emitir órdenes de protección a favor de las mujeres que posiblemente

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

son víctimas de violencia no solo encuentra un fácil acomodo en nuestro parámetro de constitucionalidad sino que también está estrechamente vinculada con la finalidad de erradicar las agresiones en su contra.

Esto es así, porque las medidas precautorias previstas en los artículos 27, 29, fracción III, 32, fracción III y 33 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia justamente garantizan que el posible agresor no atente contra la integridad de la mujer ni perjudique su propiedad una vez que la autoridad ha tenido conocimiento de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia en su contra, *momento de máxima exposición y peligro para la víctima*. Ciertamente, al disponer como orden de protección de emergencia el reingreso de la víctima al domicilio, una vez que se salvaguarde su seguridad, y como orden de protección de naturaleza civil la posesión exclusiva sobre el inmueble que sirvió de domicilio, la legislación logra en la medida de lo posible evitar *un acto de violencia más* en su contra. Asimismo, al establecer que corresponderá a las autoridades jurisdiccionales la valoración de las órdenes y la determinación de medidas similares en sus resoluciones o sentencias, la ley otorga la flexibilidad necesaria para que cada decisión de la autoridad esté estrechamente vinculada a las circunstancias que rodean el caso concreto" (párr. 43).

"Mínima restricción posible para alcanzar la finalidad perseguida. Ahora, el legislador no puede tratar de alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima de un modo abiertamente desproporcional, de manera que debe determinarse si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella" (párr. 46).

"[L]a existencia de una ley que prevé una protección especial a las mujeres no implica decretar la superioridad de un género sobre el otro sino brindar soluciones normativas específicas para un grupo social que ha sufrido históricamente de discriminación, lo que por sí mismo no conlleva una restricción a derechos de terceros ni la supresión del derecho de los hombres a una vivienda digna.

Si bien es cierto que ser mujer no implica *necesariamente* vulnerabilidad como condición física o mental, resulta indudable que las mujeres constituyen un grupo social en situación de desventaja producto de una discriminación *estructural.* Esta discriminación existe cuando el conjunto de prácticas culturales, reproducidas por las instituciones y avaladas por el orden social, provoca que ciertas personas enfrenten distintos escenarios sociales, políticos, económicos y éticos de opresión y exclusión, y diferentes oportunidades de desarrollo y de consecución de sus planes de vida. En el caso de las mujeres, una de las formas en la que se manifiesta esta discriminación estructural es la violencia ejercida en su contra.

Según el Instituto Nacional de las Mujeres, en el 2016 el 66.1% a nivel nacional de las mujeres mayores de quince años han experimentado violencia a lo largo de su vida, mientras en 2011 el 49.2% reportó violencia de pareja, de las cuales el 22.3% afirma haber sufrido daños físicos o emocionales y sólo un 22.2% se ha acercado al menos a una institución o autoridad en búsqueda de ayuda. A esto se suma que en el 2016, el 9.1% de mujeres que señalaron haber sido víctimas de violencia física o sexual en los últimos doce meses. Por otro lado, en nuestro país el 16.4% de las mujeres no perciben ingresos propios y sólo el 15% cuentan con vivienda propia, además de que las mujeres llevan a cabo el 69% de las horas dedicadas al cuidado del hogar, lo que sin duda influye en su desarrollo laboral.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

Estas estadísticas muestran que existe un importante porcentaje de la población que por su condición de género de hecho requiere de la protección estatal ante un posible ataque de violencia perpetrado en su hogar, que sea sensible ante la situación de vivienda e ingresos. En este escenario de necesidad y urgencia, las medidas de protección contempladas en la legislación, a pesar de no exigir la acreditación individual de la vulnerabilidad de la posible víctima, constituyen una intervención válida y razonable en el derecho de propiedad del presunto agresor, ya que, por un lado, se trata de órdenes cautelares por tanto, no definitivas—, y por otro, merece un grado de protección menor frente a los valores y derechos que se pretende salvaguardar.

En efecto, como se señaló en el **amparo en revisión 495/2013** y en el **amparo directo en revisión 6141/2014**, las medidas de urgencia no tienen por objeto la disminución, el menoscabo o la supresión definitiva de un bien material o inmaterial o de algún derecho del gobernado, sino únicamente un propósito de interés general, consistente en prevenir un acto de violencia más en contra de las víctimas, por lo que tienen únicamente alcances precautorios y cautelares. De ahí que frente a la afectación temporal del derecho a la propiedad, las órdenes de protección se justifican plenamente por el deber de primer orden de garantizar el respeto a la salud, integridad física y mental de las personas que son posiblemente objeto de violencia.

Asimismo, se advierte que no habría alternativas legales menos restrictivas, pues en caso de no intervenir, el Estado estaría incumpliendo con su obligación de actuar con la debida diligencia en casos de violencia y exponiendo a la posible víctima a la convivencia con su agresor, lo que sería frontalmente contrario al parámetro constitucional en la materia. Lo anterior, en el entendido de que la propia legislación establece los requisitos de fundamentación y motivación de dichas medidas a la luz de los principios de debida diligencia y estado de necesidad, debiéndose analizar su procedencia casuísticamente y quedando sus efectos indefectiblemente sometidos a las resultas del procedimiento en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes" (párrs. 48-53).

Decisión

Se confirmó la sentencia recurrida, pues no se advirtió la inconstitucionalidad de los artículos 27; 29, fracción III; 32, fracción III, y 33 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

3.1.2 Medidas de protección
frente al derecho a la propiedad

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 24/2018, 17 de octubre de 2018[26]

Hechos del caso

En febrero de 2015, en Jalisco, una mujer demandó a su esposo por medio de una controversia familiar, solicitando el divorcio necesario por las causales de infidelidad, violencia intrafamiliar, incompatibilidad de

[26] Unanimidad de cinco votos, con voto concurrente del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

caracteres y falta injustificada de dar alimentos a sus hijos, contenidas en el Código Civil de la entidad hasta 2018. Además, pidió quitar al padre el derecho de custodia sobre los hijos y la fijación de una pensión para ella y los menores de edad.

Asimismo, la mujer solicitó al juez familiar que estableciera medidas cautelares de separación de personas y reintegración al domicilio conyugal, señalado que su esposo la había sacado de su casa violentamente, la golpeó frente a sus hijos y se vio obligada a abandonar de imprevisto el domicilio con el auxilio de miembros de seguridad. Agregó que ella y sus hijos vivían temporalmente con su madre y exhibió una denuncia interpuesta contra su cónyuge por el delito de violencia intrafamiliar.

Sin embargo, la sala negó la medida prejudicial de separación de personas, ya que estimó que no se encontraba específicamente señalada en el Código de Procedimientos Civiles local, el cual únicamente establecía medidas judiciales para el supuesto en que el cónyuge solicitante siguiera habitando la casa conyugal. Según la persona juzgadora, la conveniencia y necesidad de la medida no se produjo en el caso, porque la mujer ya vivía separada de su marido y no necesitaba de protección.

No obstante, la sala que resolvió el recurso de apelación revocó la sentencia recurrida y otorgó la medida solicitada. Consideró que la denuncia por violencia y los testimonios ofrecidos demostraban que era imposible que los cónyuges habitaran en el mismo domicilio, y como el padre no tenía la custodia, procedía la reintegración de la madre y los hijos al hogar familiar por responder al interés superior de los niños.

De igual forma, la sala estimó que existían indicios suficientes de violencia física y psicológica del esposo en contra de la mujer, circunstancia que obligaba a la autoridad judicial a impedir la repetición de violencia con base en la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV).

Específicamente, refirió que los artículos de dicha ley contemplan una serie de mecanismos de protección y urgente aplicación que deben otorgarse por la autoridad competente cuando tenga conocimiento de hechos que impliquen violencia contra las mujeres. Como lo son las órdenes de protección de emergencia (artículo 27), la desocupación inmediata del agresor del domicilio conyugal y el reingreso de la víctima al domicilio una vez que se salvaguarde su seguridad (artículo 29), y órdenes de protección de naturaleza civil que otorgan la posesión exclusiva de la víctima sobre el bien que sirvió de domicilio (artículo 32).

La autoridad agregó que realizando una interpretación extensiva del principio *pro persona* para garantizar el derecho de los niños y de la madre a una vida digna y libre de violencia, las medidas de emergencia dictadas no podían ajustarse a la temporalidad de 72 horas prevista en el artículo 28 de la ley referida. Así, revocó la sentencia recurrida para ordenar la restitución de la mujer y los hijos al inmueble que fue domicilio conyugal y la separación material del padre.

Contra la sentencia anterior, el hombre presentó un juicio de amparo en el que reclamó que los artículos 27; 29; fracción III; 32, fracción III, y 33 de la LGAMVLV violaban el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres, debido a que las medidas de protección priorizan el derecho a la vivienda de las mujeres en general, sin que sea requisito que comprueben su estado de vulnerabilidad. Afirmó que de la Convención

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer no se desprende que deba suprimirse el derecho de los hombres a una vivienda digna, aunque fueran agresores.

En específico, señaló que el artículo 32, fracción III, de la LGAMVLV[27] era contrario al derecho de propiedad porque no imponía una duración o plazo a la medida de protección de naturaleza civil, lo que implicaba una condena perpetua y una sanción desproporcionada que rompía la igualdad entre hombres y mujeres.

Particularmente, también combatió el artículo 33 de la LGAMVLV por vulnerar el principio de legalidad, pues alegó que otorgaba una discrecionalidad no reglada a las autoridades jurisdiccionales para aplicar medidas no previstas en la legislación, en tanto el término "similares" dejaba al arbitrio de la persona juzgadora lo que puede considerar similar, generando inseguridad jurídica en los gobernados.

El juzgado de distrito que conoció el asunto negó el amparo siguiendo la metodología de la Suprema Corte para analizar diferencias de trato en la ley, señaló que la LGAMVLV sí cuenta con una finalidad objetiva y válida: establecer los principios y modalidades para garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de cualquier tipo de violencia, a efecto de no contravenir el principio de la no discriminación y favorecer el desarrollo y bienestar de las mujeres. Respecto a la razonabilidad, estableció que la ley es idónea, porque el legislador tenía que dotar a la mujer de mecanismos de protección a su integridad física, cuando decide denunciar a su agresor por la violencia sufrida, y establecer mecanismos de protección que garanticen su seguridad. Acerca del requisito de proporcionalidad, determinó que se cumplía en tanto la ley tenía el propósito de equilibrar el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que no hacen valer las mujeres víctimas de violencia y porque se aplicaba solo para las mujeres en esa situación.

De la misma forma, el juzgado de distrito decidió que las medidas de prevención no vulneran los derechos al debido proceso, audiencia o propiedad del agresor, ya que, por un lado, no son definitivas y, por otro, se justifican con los valores y derechos que se pretenden proteger. Por ello, para dictar una medida de prevención basta que exista una situación de riesgo que comprometa los bienes y derechos de los integrantes del grupo familiar, sin que sea necesario que se verifique un daño, por lo que juzgó suficientes la existencia de indicios y el dicho de la víctima para dictar las medidas en el caso.

En contra de la resolución del amparo, el hombre interpuso un recurso de revisión ante un tribunal colegiado, que a su vez lo envió a la Suprema Corte para que realizara el estudio sobre la constitucionalidad de los artículos que fundamentaron la sentencia recurrida.

Problema jurídico planteado

¿El artículo 32, fracción III, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia viola el derecho de propiedad al establecer la posesión exclusiva del domicilio a favor de la víctima?

[27] En la LGAMVLV vigente al mes de agosto de 2024, el artículo 34 quáter en su fracción VII contiene la orden de naturaleza jurisdiccional consistente en: "La desocupación por la persona agresora, del domicilio conyugal o de pareja, independientemente de la acreditación de propiedad o posesión del inmueble, aún en los casos de arrendamiento del mismo, y en su caso el reingreso de la mujer en situación de violencia una vez que se resguarde su seguridad".

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

Criterio de la Suprema Corte

La orden de protección contenida en la fracción III del artículo 32 de la LGAMVLV es una medida cautelar y como tal constituye sólo un acto de molestia que no representa una violación al derecho a la propiedad, sino una incidencia razonable y legítima frente a los valores y derechos que se pretenden proteger con la medida preventiva; la medida no otorga propiedad alguna a la víctima. Como medida precautoria es un acto de molestia que no priva de su propiedad al presunto agresor, por lo que no involucra una afectación innecesaria o desmedida de otro derecho constitucionalmente protegido, sino una orden urgente cuya procedencia se determina valorando el riesgo específico de cada caso concreto.

Justificación del criterio

"[L]a facultad prevista en el artículo 32, fracción III, es una medida *cautelar* que, como tal, constituye únicamente un acto de molestia. Este alto tribunal ha discutido ampliamente la naturaleza de estas decisiones que se caracterizan por ser accesorias y sumarias, en tanto la privación no es un fin en sí mismo y se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo y son un instrumento de interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico desapareciendo provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica. Por ende, no puede considerarse que el precepto en cuestión entrañe una violación al derecho a la propiedad, sino una incidencia razonable y legítima frente a los valores y derechos que se pretenden proteger con la medida preventiva.

Asimismo, como bien lo refirió el Juez de Distrito, las medidas precautorias se decretan para preservar una situación de hecho o de derecho, así como para garantizar las resultas de un juicio. Ello implica que la vigencia de las providencias precautorias está supeditada y tiene efectos únicamente hasta que cause ejecutoria la sentencia definitiva o, en su caso, el auto que pone fin al procedimiento en el que se dictaron. En consecuencia, es falso que su emisión constituya una 'molestia exorbitante' o 'condena perpetua', pues el acto de molestia sobre la propiedad del bien inmueble sólo perdurará mientras exista el riesgo respecto de la persona solicitante y en tanto se dilucide la cuestión de fondo del juicio.

[E]l recurrente pierde de vista nuevamente que el artículo 32, fracción III, **no** otorga propiedad alguna a la víctima, por lo que no podría hablarse en ningún momento de *acumulación* de bienes. Además, como medida precautoria, se trata de un acto de molestia que no privará de su propiedad al presunto agresor, en caso de que este último derecho exista. De ahí que no pueda considerarse que el precepto involucra una afectación innecesaria o desmedida de otro derecho constitucionalmente protegido, sino simplemente una orden urgente cuya procedencia se determina casuísticamente valorando el riesgo específico de cada caso concreto" (párrs. 56-58). (Énfasis en el original).

Decisión

Se confirmó la sentencia recurrida, pues no se advirtió la inconstitucionalidad de los artículos 27; 29, fracción III; 32, fracción III, y 33 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 495/2013, 4 de diciembre de 2013[28]

Hechos del caso

En mayo de 2001, un hombre y una mujer se unieron en concubinato. Desde el inicio de la relación el hombre agredía física y verbalmente a su pareja; un día de mayo de 2011, tras ingerir bebidas alcohólicas, el hombre la insultó verbalmente y la golpeó en la cara, la azotó con su cinturón y la tiró al suelo para patearla. Finalmente, la echó de la casa y amenazó con matarla si volvía al hogar o lo demandaba.

Tras huir de su agresor, la mujer acudió a la agencia del Ministerio Público para denunciar lo que había vivido. El ministerio público inició una averiguación previa por el delito de violencia familiar y después de realizar las investigaciones, consignó el caso ante la autoridad judicial y solicitó una orden de aprehensión en contra del hombre.

El juez registró la causa penal y otorgó las medidas de protección solicitadas por la presunta víctima con fundamento en los artículos 64 y 66, fracciones II, III, IV y V de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal (LAMVLVDF), a través de un auto fechado el 19 de julio de 2011. Las medidas de protección consistieron en prohibirle al presunto agresor 1) acercarse o ingresar al domicilio conyugal; 2) comunicarse por cualquier medio o por otra persona con la mujer o cualquiera de sus hijas, y 3) intimar con ellas o molestarlas. El juez penal también ordenó que el hombre hiciera entrega inmediata de los objetos de uso personal y documentos de identidad de la mujer agredida y de sus hijas.

Inconforme con la decisión del juez penal, el hombre promovió un juicio de amparo indirecto señalando, entre otros aspectos, que la LAMVLVDF violaba la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 constitucional.

El juez de distrito negó el amparo respecto a las autoridades del Distrito Federal, pero concedió la protección constitucional contra la decisión del juez penal al considerar que no había cumplido con el deber de fundamentación y motivación. En respuesta, el hombre promovió un recurso de revisión que ganó para reponer el juicio. En la sentencia de cumplimiento al amparo en revisión, el juez de distrito ordenó al juez penal fundar y motivar su resolución, decretó el sobreseimiento respecto a otro de los actos reclamados y negó la protección constitucional en lo relativo a la inconstitucionalidad de la LAMVLVDF.

De nueva cuenta, el hombre interpuso un amparo en revisión en contra de la sentencia del juez de distrito. El tribunal colegiado que conoció del asunto sobreseyó el amparo respecto a uno de los agravios y, por otra parte, solicitó a la Suprema Corte ejercer su facultad de atracción para resolver el planteamiento de inconstitucionalidad de los artículos 62 y 66, fracciones II, III, IV y V, de la LAMVLVDF. La Suprema Corte admitió el asunto y lo turnó a la Primera Sala para su resolución.

[28] Unanimidad de votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

Problema jurídico planteado

¿El artículo 66, fracciones I y III,[29] en relación con el diverso 68, fracción I, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal transgrede la garantía de inviolabilidad del domicilio establecida en el párrafo decimoprimero del artículo 16 constitucional?

Criterio de la Suprema Corte

El artículo 66, fracciones I y III, en relación con el 68, fracción I, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal no transgrede el derecho a la inviolabilidad del domicilio, toda vez que las medidas de emergencia se emiten cuando se encuentra en riesgo la integridad física o psicológica, la libertad o seguridad de la víctima o víctimas indirectas que viven en el mismo domicilio del agresor y pueden ser solicitadas antes de denunciar un delito o se inicie un proceso penal, como en materia civil o familiar. Por lo que al no ser exclusivas de la materia penal no pueden homologarse o relacionarse con una orden de cateo, pues la finalidad y objeto de las medidas no es la detención de personas.

Justificación del criterio

"El derecho a la inviolabilidad del domicilio está previsto en el artículo 16 constitucional, primer párrafo, en relación con el párrafo décimo primero del mismo numeral, en cuanto señalan que: '*nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento*", y que "*en toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia*'.

Asimismo, el derecho a la inviolabilidad del domicilio se encuentra previsto en diversos instrumentos internacionales aprobados por nuestro país, como el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 11 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Este último establece que: *'nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación'.*

Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo en revisión ********** apuntó que **la inviolabilidad del domicilio es un derecho fundamental que impide que se efectúe ninguna**

[29] Actualmente la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México contiene estas medidas u órdenes de protección en materia penal en su artículo 63, en las siguientes fracciones:
"III. La desocupación inmediata por parte del agresor, del domicilio de la víctima, independientemente de la acreditación de propiedad o posesión del inmueble, aún en los casos de arrendamiento del mismo, del matrimonio en sociedad conyugal o de separación de bienes, y en su caso, el reingreso de la mujer en situación de violencia una vez que se resguarde su seguridad. Se debe garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales del agresor con respecto a la propiedad o posesión que previamente existían o los apoyos que brindaba para ello.
V. La entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima que tuviera en posesión el agresor, y en su caso, los de sus hijas e hijos. En este caso deberá contar con el acompañamiento, del Ministerio Público y del personal de la policía de investigación".

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

entrada y registro en el domicilio salvo que se actualice una de las tres excepciones a este derecho: 1) la existencia de una orden judicial en los términos previstos por el artículo 16 constitucional; 2) la comisión de un delito en flagrancia; y 3) la autorización del ocupante del domicilio.

En primer término, es importante señalar que los diversos párrafos del artículo 16 constitucional que proclaman la inviolabilidad del domicilio constituyen una manifestación del derecho fundamental a la intimidad, entendido como aquel ámbito reservado de la vida de las personas, excluido del conocimiento de terceros, sean éstos poderes públicos o particulares, en contra de su voluntad. Esto es así, ya que este derecho fundamental protege un ámbito espacial determinado, el 'domicilio', por ser aquél un espacio de acceso reservado en el cual los individuos ejercen su libertad más íntima.

De lo anterior se deriva, lo que se considera constitucionalmente digno de protección es la limitación de acceso al domicilio en sí misma, con independencia de cualquier consideración material. Asimismo, si el objeto de protección constitucional es la intimidad de las personas, el concepto de domicilio vendrá necesariamente determinado por este valor constitucional.

Lo expuesto, permite considerar que las medidas de emergencia a que se refieren los artículos impugnados deben ser analizadas a la luz del contenido del primer párrafo, del artículo 16 constitucional, no así del párrafo décimo primero, pues éste se refiere a una diligencia exclusiva de la materia penal cuyos requerimientos constitucionalmente son muy específicos, en especial, se encuentra el que la orden de cateo deba ser solicitada por el Ministerio Público, en la que debe expresarse el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan; diligencia que se lleva acabo (sic) con la presencia de dos testigos. Como puede advertirse, la orden de cateo tiene una finalidad específica, pues permite la detención de personas y buscar determinados objetos.

En cambio, las medidas de emergencia se emiten cuando se encuentra en riesgo la integridad física o psicológica, la libertad o seguridad de la víctima o víctimas indirectas que viven en el mismo domicilio del agresor y pueden ser solicitadas antes de denunciar un delito o se inicie un proceso penal, como en materia civil o familiar; por lo que al no ser exclusivas de la materia penal no pueden homologarse o relacionarse con una orden de cateo, pues la finalidad y objeto de las medidas no es la detención de personas.

No obstante lo anterior, el análisis constitucional de las medidas en cita debe ser a la luz del mencionado primer párrafo, del artículo 16 de la Ley Fundamental.

Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que los artículos 66, fracciones I y III, en relación con el 68, fracción I, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, no violan el derecho a la inviolabilidad del domicilio, toda vez que las medidas de emergencia que establecen, al ser emitidas por autoridad judicial, están en uno de los supuestos de excepción que señaló esta Primera Sala en el precedente citado.

En efecto, las medidas u órdenes de emergencia, las de protección preventiva y las de naturaleza civil, en términos de los artículos 64, 65, 66, 67 y 70, **son emitidas por los jueces** de la materia que corresponda a la solicitud" (págs. 84-87).

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

Decisión

La Primera Sala de la Suprema Corte confirmó la sentencia recurrida por el quejoso y determinó no conceder el amparo, confirmando la constitucionalidad de los artículos 62 y 66, fracciones II, III, IV y V, de la LAMVLVDF.

3.1.4 Medidas de protección
frente a la garantía de audiencia

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 495/2013, 4 de diciembre de 2013[30]

Razones similares en el Amparo en Revisión 149/2016

Hechos del caso

En mayo de 2001, un hombre y una mujer se unieron en concubinato. Desde el inicio de la relación el hombre agredía física y verbalmente a su pareja; un día de mayo de 2011, tras ingerir bebidas alcohólicas, el hombre insultó verbalmente a la mujer y la golpeó en la cara, la azotó con su cinturón y la tiró al suelo para patearla. Finalmente, la echó de la casa y amenazó con matarla si volvía al hogar o lo demandaba.

Tras huir de su agresor, la mujer acudió a la agencia del ministerio público para denunciar lo que había vivido. El ministerio público inició una averiguación previa por el delito de violencia familiar en contra del hombre y después de realizar las investigaciones, consignó el caso ante la autoridad judicial y solicitó que se ordenara una orden de aprehensión en contra del hombre.

El juez registró la causa penal y otorgó las medidas de protección solicitadas por la presunta víctima con fundamento en los artículos 64 y 66, fracciones II, III, IV y V de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal (LAMVLVDF), a través de un auto fechado el 19 de julio de 2011. Las medidas de protección consistieron en prohibir al presunto agresor: 1) acercarse o ingresar al domicilio conyugal; 2) de comunicarse por cualquier medio o por otra persona con la mujer o cualquiera de sus hijas, y 3) intimar con ellas o molestarlas. El juez penal también ordenó que el hombre hiciera entrega inmediata de los objetos de uso personal y documentos de identidad de la mujer agredida y de sus hijas.

Inconforme con la decisión del juez penal, el hombre promovió un juicio de amparo indirecto señalando, entre otros aspectos, que la LAMVLVDF violaba la garantía de audiencia establecida en el artículo 14 constitucional.

El juez de distrito negó el amparo respecto a las autoridades del Distrito Federal, pero concedió la protección constitucional contra la decisión del juez penal al considerar que no había cumplido con el deber de fundamentación y motivación. En respuesta, el hombre promovió un recurso de revisión que ganó para reponer el juicio. En la sentencia de cumplimiento al amparo en revisión, el juez de distrito ordenó al juez

[30] Unanimidad de votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

penal fundar y motivar su resolución, decretó el sobreseimiento respecto a otro de los actos reclamados y negó la protección constitucional en lo relativo a la inconstitucionalidad de la LAMVLVDF.

De nueva cuenta, el hombre interpuso un amparo en revisión en contra de la sentencia del juez de distrito. El tribunal colegiado que conoció del asunto sobreseyó el amparo respecto a uno de los agravios y, por otra parte, solicitó a la Suprema Corte ejercer su facultad de atracción para resolver el planteamiento de inconstitucionalidad de los artículos 62 y 66, fracciones II, III, IV y V, de la LAMVLVDF. La Suprema Corte admitió el asunto y lo turnó a la Primera Sala para su resolución.

Problema jurídico planteado

¿Los artículos 62, párrafo segundo, y 66, fracciones I, II y III, en relación con el diverso 68, fracción I, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal son violatorios del derecho de audiencia?

Criterios de la Suprema Corte

Las medidas y órdenes de protección contempladas en los artículos 62, párrafo segundo, y 66, fracciones I, II y III, en relación con el diverso 68, fracción I, de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal no son violatorias del derecho de audiencia previa contenido en el artículo 14 de la Constitución.

Lo anterior es así porque las medidas y órdenes de protección no tienen por objeto la disminución, el menoscabo o la supresión definitiva de un bien material o inmaterial o de un derecho del gobernado. Sus alcances son precautorios y cautelares, por lo que no se rigen por el derecho de audiencia previa. Además, las medidas y órdenes de protección contempladas en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal están fundadas en principios de debida diligencia y estado de necesidad.

No obstante, la propia Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal establece en su artículo 72 que al momento de notificar la medida de emergencia se citará al agresor para que comparezca ante el juez a alegar lo que a su derecho convenga, lo cual permite considerar que la ley impugnada reconoce el derecho de audiencia, en virtud de la afectación que pudiera resentir el agresor en sus derechos con el dictado de la medida cautelar.

Justificación del criterio

"El segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala, que antes de emitirse el **acto privativo** debe mediar un juicio ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento (emplazamiento al juicio, oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas, de alegar y emitir una resolución que dirima la cuestión efectivamente planteada), garantizando adecuada y oportunamente el derecho de defensa, de acuerdo con las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sustentado que los actos de privación se rigen por el artículo 14 de la Constitución Federal y se caracterizan por ser definitivos; mientras que los de molestia se relacionan con el precepto 16 constitucional y se distinguen de aquéllos por ser provisionales y carecer de definitividad.

En ese sentido, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos y los actos de molestia. **Actos privativos.** Son aquéllos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado.

[…]

Actos de molestia. Los actos de molestia, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, **no producen los mismos efectos que los actos privativos**, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento.

Se caracterizan por ser provisionales.

Tales actos se rigen solamente por la garantía de seguridad jurídica (fundamentación y motivación) que prevé el artículo 16 constitucional.

El contenido del segundo párrafo del artículo 62 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, al establecer que las medidas de protección **son precautorias, cautelares y de urgente aplicación** en función del interés superior de la víctima, no se rige por el derecho de **audiencia previa** contenido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no tiene por objeto la disminución, el menoscabo o la **supresión definitiva** de un bien material o inmaterial o de un derecho del gobernado, sino únicamente un propósito de interés general, consistente en prevenir un acto de violencia más en contra de la mujer agredida; por lo que tienen únicamente alcances precautorios y cautelares, además de estar fundadas dichas medidas, en principios de debida diligencia y estado de necesidad, tal y como lo señala la propia exposición de motivos de la ley, en la parte conducente, que a la letra dice:

> ‘Con relación a las acciones administrativas o judiciales tendientes a garantizar a las víctimas de violencia el acceso a la justicia, la iniciativa **propone una serie de medidas de protección fundadas en los principios de debida diligencia y estado de necesidad**, **cuyo objeto es hacer efectiva la exigibilidad de los derechos y libertades de la mujer en los ámbitos administrativo, civil, familiar, penal.**
>
> De esta forma, las medidas de protección propuestas tienen como finalidad prevenir, interrumpir o impedir la consumación de un delito que impliquen violencia contra las mujeres, a través del otorgamiento de una orden dictada por la autoridad judicial competente (penal, civil y familiar, según corresponda). De ahí que estas órdenes se conciban en esta iniciativa como actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima, **con alcances precautorios**

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

y cautelares. Por ello, de acuerdo con las características y alcances de estas medidas, esta iniciativa propone dividirlas en tres modalidades: de emergencia, preventivas y de naturaleza civil.

Las órdenes de protección de emergencia serán emitidas de forma inmediata por el juez penal, cuando en la solicitud se establezca que se encuentra en riesgo la integridad física o psicológica, la libertad o seguridad de la víctima y víctimas indirectas, y tendrán una vigencia no mayor de 72 horas. Al momento de otorgar las órdenes de protección de emergencia, el órgano jurisdiccional debe tomar en consideración el riesgo o peligro existente, la seguridad de la víctima, así como los elementos objetivos y probatorios con los que cuente.

Los efectos de estas órdenes comprenden la desocupación del generador de la violencia del domicilio conyugal o donde habite la víctima, independientemente de la acreditación de propiedad o posesión del inmueble, aún en los casos de arrendamiento del mismo; la prohibición al probable responsable de acercarse al domicilio, lugar de trabajo o estudios, del domicilio de las y los ascendientes y descendientes o cualquier otro que frecuente la víctima o las víctimas indirectas, así como comunicarse por cualquier medio con la víctima, y en su caso, con las víctimas indirectas; la prohibición de intimidar o molestar a la víctima en su entorno social, así como a cualquier integrante de su familia o de los testigos involucrados. Por su parte, las órdenes de protección preventivas se emitirán por el juez de lo penal dentro de las seis horas siguientes a la solicitud; su notificación y ejecución se hará de inmediato y tendrán una vigencia no mayor de 72 horas. En este caso las medidas pueden consistir en la retención y guarda de armas de fuego o punzo-cortantes propiedad del agresor, con el aviso a la autoridad federal competente; la elaboración del inventario de los bienes muebles e inmuebles de propiedad común, incluidos los implementos de trabajo de la víctima; la autorización para que la víctima haga uso de los bienes que se encuentren en su domicilio; la autorización a las autoridades policiales o a las personas que auxilien a la víctima para acceder al domicilio de su residencia y poder tomar sus pertenencias personales y las de sus hijas e hijos; así como la orden inmediata de entrega de los objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima y de sus hijas e hijos'.

No obstante lo anterior, debe señalarse que si bien, el derecho de audiencia no rige para antes de que el juez dicte las medidas de emergencia, la propia Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal en su artículo 72, establece que en **el momento de ser notificada la medida de emergencia se va a citar al agresor para que comparezca ante el juez a alegar lo que a su derecho convenga**, lo cual permite considerar que la ley impugnada tutela y cumple en otorgar ese derecho al agresor, en virtud de la afectación que pudiera resentir a la esfera de sus derechos con el dictado de la medida cautelar.

El artículo 72, en cita, textualmente señala:

'La orden de protección surtirá sus efectos al momento de ser notificada y en la misma se citará a la persona agresora para comparecer ante el juez que emita la orden al día siguiente en que la reciba para que (sic) celebrar audiencia de pruebas y alegatos.

En la audiencia se recibirán, admitirán y desahogarán las pruebas que procedan y se recibirán los alegatos. Serán supletorios a la audiencia que se celebre los códigos procesales de la materia en que se dicten las medidas…'.

En ese sentido y contrario a lo hecho valer por el recurrente, el artículo impugnado no vulnera el derecho de audiencia consagrado en el artículo 14 de la Ley Fundamental. Igual razonamiento debe aplicarse a las medidas de protección de emergencia establecidas en el artículo 66, fracciones I, II y III, de la ley combatida, en cuanto señalan:

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

'Artículo 66. Son órdenes de protección de emergencia y serán otorgadas por el Juez penal:

La desocupación por el agresor, del domicilio conyugal o donde habite la víctima, independientemente de la acreditación de propiedad o posesión del inmueble, aún en los casos de arrendamiento del mismo, y en su caso el reingreso de la víctima una vez que se resguarde su seguridad. Esta orden implica la presunción de la posesión, uso y goce de los bienes que se encuentren en el domicilio;

La prohibición al agresor de acercarse o ingresar al domicilio, lugar de trabajo, de estudios de la víctima y las víctimas indirectas, o cualquier otro que frecuente la víctima;

Ordenar la entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima y, en su caso, de las víctimas indirectas;

…'.

Es importante señalar, que estas órdenes de protección no requieren la presentación de una denuncia o el inicio de un procedimiento previo para que sean otorgadas; toda vez que surten sus efectos al momento de ser notificadas y en las mismas se cita al presunto agresor para comparecer ante el juez, a efecto de tutelar su derecho de audiencia. Además, en la celebración de la audiencia se recibirán, admitirán y desahogarán las pruebas que procedan y se recibirán los alegatos del agresor, tal y como lo establece el transcrito artículo 72 de la ley en análisis.

En ese sentido, el derecho de audiencia al agresor está garantizado en este último precepto, para que haga valer lo que a su derecho convenga; de ahí que, de manera alguna, las medidas de emergencia invocadas resulten violatorias de la Constitución Federal".

Decisión

La Primera Sala de la Suprema Corte confirmó la sentencia recurrida por el quejoso y determinó no conceder el amparo, confirmando la constitucionalidad de los artículos 62 y 66, fracciones II, III, IV y V, de la LAMVLVDF.

3.1.5 Órdenes de protección
frente principio de legalidad

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 24/2018, 17 de octubre de 2018[31]

Hechos del caso

En febrero de 2015, en Jalisco, una mujer demandó a su esposo por medio de una controversia familiar, solicitando el divorcio necesario por las causales de infidelidad, violencia intrafamiliar, incompatibilidad de caracteres y falta injustificada de dar alimentos a sus hijos, contenidas en el Código Civil de la entidad hasta

[31] Unanimidad de cinco votos, con voto concurrente del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

2018. Además, pidió la fijación de una pensión para ella y los menores de edad y quitar al padre el derecho de custodia sobre los hijos.

Asimismo, la mujer solicitó al juez familiar que estableciera medidas cautelares de separación de personas y reintegración al domicilio conyugal, señalado que su esposo la sacó de su casa violentamente, la golpeó frente a sus hijos y se vio obligada a abandonar de imprevisto el domicilio con el auxilio de miembros de seguridad. Agregó que ella y sus hijos vivían temporalmente con su madre y exhibió una denuncia interpuesta contra su cónyuge por el delito de violencia intrafamiliar.

Sin embargo, la sala negó la medida prejudicial de separación de personas, ya que estimó que esta medida no se encontraba específicamente señalada en el Código de Procedimientos Civiles local, el cual únicamente establecía medidas judiciales para el supuesto en que el cónyuge solicitante siguiera habitando la casa conyugal. Según la persona juzgadora, la conveniencia y necesidad de la medida no se produjo en el caso, porque la mujer ya vivía separada de su marido y no necesitaba de protección.

No obstante, la sala que resolvió el recurso de apelación revocó la sentencia recurrida y otorgó la medida solicitada. Consideró que la denuncia por violencia y los testimonios ofrecidos demostraban que era imposible que los cónyuges habitaran en el mismo domicilio, y como el padre no tenía la custodia, procedía la reintegración de la madre y los hijos al hogar familiar por responder al interés superior de los niños.

De igual forma, la sala estimó que en este caso existían indicios suficientes de violencia física y psicológica del esposo en contra de la mujer, circunstancia que obligaba a la autoridad judicial a impedir la repetición de violencia con base en la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV).

Específicamente, refirió que los artículos de dicha ley contemplan una serie de mecanismos de protección y urgente aplicación que deben otorgarse por la autoridad competente cuando tenga conocimiento de hechos que impliquen violencia contra las mujeres. Como lo son las órdenes de protección de emergencia (artículo 27), la desocupación inmediata del agresor del domicilio conyugal y el reingreso de la víctima al domicilio una vez que se salvaguarde su seguridad (artículo 29), y órdenes de protección de naturaleza civil que otorgan la posesión exclusiva de la víctima sobre el bien que sirvió de domicilio (artículo 32).

La autoridad agregó que realizando una interpretación extensiva del principio *pro persona* para garantizar el derecho de los niños y de la madre a una vida digna y libre de violencia, las medidas de emergencia dictadas no podían ajustarse a la temporalidad de 72 horas prevista en el artículo 28 de la ley referida. Así, revocó la sentencia recurrida para ordenar la restitución de la mujer y los hijos al inmueble que fue domicilio conyugal y la separación material del padre.

Contra la sentencia anterior, el hombre presentó un juicio de amparo en el que reclamó que los artículos 27; 29, fracción III; 32, fracción III, y 33 de la LGAMVLV violaban el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres, debido a que las medidas de protección priorizan el derecho a la vivienda de las mujeres en general, sin que sea requisito que comprueben su estado de vulnerabilidad. Afirmó que de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer no se desprende que deba suprimirse el derecho de los hombres a una vivienda digna, aunque fueran agresores.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

En específico, señaló que el artículo 32, fracción III, de la LGAMVLV era contrario al derecho de propiedad porque no imponía una duración o plazo a la medida de protección de naturaleza civil, lo que implicaba una condena perpetua y una sanción desproporcionada que rompía la igualdad entre hombres y mujeres.

Particularmente, también combatió el artículo 33 de la LGAMVLV por vulnerar el principio de legalidad, pues alegó que otorgaba una discrecionalidad no reglada a las autoridades jurisdiccionales para aplicar medidas no previstas en la legislación, en tanto el término "similares" dejaba al arbitrio de la persona juzgadora lo que puede considerar similar generando inseguridad jurídica en los gobernados.

El juzgado de distrito que conoció el asunto negó el amparo siguiendo la metodología de la Suprema Corte para analizar diferencias de trato en la ley, señaló que la LGAMVLV sí cuenta con una finalidad objetiva y válida: establecer los principios y modalidades para garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de cualquier tipo de violencia, a efecto de no contravenir el principio de la no discriminación y favorecer el desarrollo y bienestar de las mujeres. Respecto a la razonabilidad, estableció que la ley es idónea, porque el legislador tenía que dotarla de mecanismos de protección a su integridad física cuando decide denunciar a su agresor por la violencia sufrida, y establecer mecanismos de protección que garanticen su seguridad. Acerca del requisito de proporcionalidad, determinó que se cumplía en tanto la ley tenía el propósito de equilibrar el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que no hacen valer las mujeres víctimas de violencia y porque se aplicaba sólo para las mujeres en esa situación.

De la misma forma, el juzgado de distrito decidió que las medidas de prevención no vulneran los derechos al debido proceso, audiencia o propiedad del agresor, ya que, por un lado, no son definitivas y, por otro, se justifican con los valores y derechos que se pretenden proteger. Por ello, para dictar una medida de prevención basta que exista una situación de riesgo que comprometa los bienes y derechos de los integrantes del grupo familiar, sin que sea necesario que se verifique un daño, por lo que juzgó suficientes la existencia de indicios y el dicho de la víctima para dictar las medidas en el caso.

En contra de la resolución del amparo, el hombre interpuso un recurso de revisión ante un tribunal colegiado, que a su vez lo envió a la Suprema Corte para que realizara el estudio sobre la constitucionalidad de los artículos que fundamentaron la sentencia recurrida.

Problema jurídico planteado

¿El artículo 33 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia viola el derecho de legalidad al permitir a las autoridades dictar medidas cautelares similares no previstas expresamente en la legislación?

Criterio de la Suprema Corte

Aunque el artículo 33 de la LGAMVLV otorga la facultad de realizar otros actos de protección y urgente aplicación, distintos a los enumerados en la legislación, las medidas que refiere deben estar dirigidas a salvaguardar a la víctima. La norma prevé el ejercicio discrecional de esta facultad para atender las circuns-

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

tancias específicas que rodean un caso concreto. El término "similares" significa que las medidas tienen que ser dictadas en el marco de las órdenes de protección señaladas por la ley, es decir, tienen la finalidad de prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, así como garantizar la salud, integridad física y mental de las víctimas. Únicamente pueden dictarse aquellas medidas insertas en los principios de temporalidad, debida diligencia y necesidad.

Justificación del criterio

"[E]l enunciado normativo impugnado establece que corresponderá a la autoridad jurisdiccional competente no solo la valoración de las órdenes, sino también la determinación de 'medidas similares' en sus resolución o sentencias. En ese sentido, debe decirse que efectivamente está otorgando la facultad de realizar otros actos de protección y de urgente aplicación, distintos a los enumerados en la legislación, y dirigidos a salvaguardar a la víctima. Así, la norma prevé un ejercicio discrecional de esta facultad para atender las circunstancias específicas que rodeen un caso concreto. Sin embargo, de ello no se sigue que el precepto otorgue un cheque en blanco a favor de la autoridad para dictar cualquier tipo de medidas que colisione con el principio de legalidad o vulnere la seguridad jurídica.

Se sostiene lo anterior ya que el vocablo 'similares' hace clara alusión a *tener semejanza o analogía con algo*, sin que pueda argumentarse entonces que las medidas en cuestión puedan ser dictadas en un marco distinto a aquél de las órdenes de protección, es decir, la prevención y erradicación de la violencia y con otra finalidad que no sea garantizar la salud, integridad física y mental de las víctimas. Es decir, justamente la locución 'similares' acota los actos que pueden eventualmente ser emitidos a aquellos vinculados a la razón de ser de las órdenes de protección, por lo que no existe ambigüedad o confusión respecto de que únicamente pueden dictarse aquellas insertas en los principios de temporalidad, debida diligencia y necesidad.

Lejos de ser una palabra multívoca que abra de forma indiscriminada su significado, la locución 'similares' limita la naturaleza y fin de las medidas en cuestión, al mismo tiempo que otorga la flexibilidad necesaria para atender debidamente la complejidad del fenómeno de violencia, marcado por el peligro en la demora y las especificidades de cada caso concreto. Como ya lo ha sostenido de forma reiterada este alto tribunal, las leyes no son diccionarios y exigir que en el cuerpo del texto se agoten todos los supuestos de actos de protección y de urgente aplicación tornaría imposible la función legislativa, traduciéndose en una labor interminable y nada práctica, teniendo como consecuencia que no se cumpliera con su finalidad" (párrs. 61-63).

Decisión

Se confirmó la sentencia recurrida, pues no se advirtió la inconstitucionalidad de los artículos 27; 29, fracción III; 32, fracción III, y 33 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 187/2020 y su acumulada 218/2020, 20 de febrero de 2023[32]

Hechos del caso

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) impugnó la fracción XI del artículo 63 de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, que establece: "Las medidas y órdenes de protección en materia penal, se consideran personalísimas e intransferibles y podrán ser: […] XI. Ordenar al agresor que entregue el pasaporte si existiere de sus hijas e hijos menores de 18 años, para el resguardo del mismo, hasta en tanto el juez de lo familiar no determine la custodia o el régimen de visitas según sea el caso".

Lo anterior al considerar que su expedición violaba la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procesal penal, establecida en el artículo 73, fracción XXI, inciso c, de la Constitución.

La CNDH señaló que es el Código Nacional de Procedimientos Penales el ordenamiento encargado de establecer las normas que rigen la investigación, procesamiento y sanción de los delitos, y que este código ya contiene un capítulo que detalla las medidas de protección idóneas que puedan aplicar las autoridades cuando se estime que el presunto agresor representa un riesgo contra la seguridad de la víctima. En consecuencia, sostuvo que una doble regulación vulneraría el derecho de seguridad jurídica de los gobernados y su correlativo principio de legalidad.

Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) reclamó la inconstitucionalidad de diversos artículos en los que se creaba el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México, contenidos también en la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, pues estimó que violaban los derechos a la igualdad y a la no discriminación, a la reinserción social y a la protección de datos personales de las personas condenadas por delitos sexuales. Adujo que el registro no era una medida de seguridad, sino una pena inusitada y trascendental de las prohibidas por el artículo 22 constitucional.

La comisión local argumentó que al ser un registro con datos personales que harían públicamente identificable a la persona sentenciada por un delito de naturaleza sexual se le estigmatizaría, y también a sus familiares, lo que generaría condiciones para volverlas víctimas de discriminación.

Asimismo, añadió que no era una medida proporcional para garantizar los fines constitucionales que buscaba proteger: los derechos de acceso a la justicia de mujeres, niñas, niños y adolescentes. Lo anterior en razón de que el legislador no justificó la necesidad de la medida, ni por qué sólo está dirigida a este grupo de personas sentenciadas, y tampoco demostró la necesidad de hacerlo público, por el contrario,

[32] Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Votación disponible en: https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=272894.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

por su naturaleza, características y finalidad, en los hechos, el registro constituiría una pena para exhibir y avergonzar a personas cuya responsabilidad ya había sido sancionada, en tanto imponía la permanencia en el Registro por la extensión de mínimo 10 y máximo 30 años posteriores a la compurgación de la condena privativa de la libertad.

La CDHCM consideró que el Congreso partió de la idea de que la delincuencia es un problema individual y que la persona sentenciada es una persona degenerada, a la que es preciso exhibir a través de un registro público que la haga identificable, para informar al público en general, primordialmente a las mujeres y a la niñez, si cerca de su domicilio o lugares por donde transiten vive una persona que fue sentenciada por un delito de naturaleza sexual.

De igual forma, manifestó que el sistema penitenciario mexicano ya cuenta con un mecanismo administrativo que recoge similar información a la del registro impugnado, establecido en la Ley Nacional de Ejecución Penal, y que con el tipo de información que recaba se pueden realizar estudios para la elaboración e implementación de políticas públicas de prevención y protección de las víctimas y potenciales víctimas de delitos sexuales.

Después de que la Suprema Corte acumulara ambas acciones de inconstitucionalidad, el Poder Legislativo de la Ciudad de México rindió su informe para contestar a los conceptos de invalidez ya relatados. Respecto a lo afirmado por la CNDH, el Legislativo respondió que la medida buscaba garantizar la máxima protección a niñas, niños y adolescentes ante la violencia de sus padres, privilegiando el interés superior de la niñez y el derecho de la mujer a una vida libre de violencia. Además, que la materia que regula es familiar, en virtud de que tiene aplicación en los procesos de guarda y custodia y régimen de visitas.

Acerca del registro impugnado, el Poder Legislativo de la capital mexicana explicó que tenía fundamento constitucional y convencional en la obligación del Estado mexicano de garantizar el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia, según los artículos 6 y 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Asimismo, lo sustentó en el principio constitucional de interés superior de la niñez establecido en los artículos 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño y 4, párrafo noveno, de la Constitución federal.

Aclaró que, aunque el registro sí limitaba el derecho de protección de los datos personales de las personas sujetas a ser registrados, esta medida de seguridad tenía justificación los objetivos de 1) prevención y protección de las mujeres y la niñez; 2) facilitamiento de la investigación de delitos, y 3) establecimiento de acciones disuasivas que inhiban la comisión o repetición de conductas violentas contra las mujeres y la niñez.

Fundamentó la emisión de las normas que crean y operan el registro en el derecho a la seguridad, el derecho a la mujer a una vida libre de violencia y el interés superior de la infancia.

Mientras que el Poder Ejecutivo local, al rendir su informe argumentó que las medidas de protección de la LGAMVLV de la Ciudad de México no son aplicables exclusivamente en materia penal, pues el artículo 62 establece que deberán otorgarse no sólo por el Ministerio Público y las autoridades judiciales penales,

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

sino por las personas juzgadoras en materia civil y familiar inmediatamente que conozcan hechos probablemente constitutivos de delitos o supuestos del orden civil o familiar que impliquen violencia contra la víctima directa o víctimas indirectas. De lo anterior se desprendía la validez del artículo en el ámbito competencial, ya que las legislaturas locales sí están facultadas para legislar en otras materias que no sean procedimental penal.

Y sobre la impugnación interpuesta por la CDHCM, el Ejecutivo local aseguró que el registro no era una pena, sino una medida preventiva para evitar la reincidencia de los ofensores y facilitar las tareas de investigación e identificación de los autores de delitos sexuales.

Acerca de la protección de datos de las personas inscritas en el registro, aseveró que el acceso a la información de éste se otorgaría a quien cumpliera con ciertos estándares de seguridad, esto es, no estaría al alcance de la población en general ni publicado en internet u otro medio de difusión masiva. El acceso se concedería a través de una petición escrita con datos mínimos de identificación, lo que evitaría que las personas registradas o sus familiares fueran susceptibles de ser acosados o estigmatizados por la sociedad.

La Corte procedió a estudiar la constitucionalidad de las normas impugnadas atendiendo a su obligación de juzgar con perspectiva de género y al interés superior de la niñez como principio orientador de la función jurisdiccional.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿El Registro Público de Personas Agresoras Sexuales viola el artículo 22 constitucional que prohíbe las penas inusitadas y trascendentales y el derecho a la reinserción social de los sentenciados?

2. ¿El Registro Público de Personas Agresoras Sexuales es una medida constitucionalmente válida?

Criterios de la Suprema Corte

1. El Registro Público de Personas Agresoras Sexuales no tiene la naturaleza jurídica de medida de seguridad sino de una pena que viola los derechos del sentenciado a la reinserción social y a que no se impongan penas excesivas, inusitadas o prohibidas por el artículo 22 constitucional.

Al ser pública la información general contenida en el registro, durante un plazo que incluso pudiera ser mayor al de la condena privativa de la libertad, no sólo estigmatiza a la persona sentenciada, quien en un momento dado tiene que incorporarse a la sociedad, sino que propicia una serie de situaciones, como las venganzas personales y la discriminación indirecta de familiares y amigos, quienes también tienen que lidiar con los efectos colaterales que genera la simple exposición pública de la persona involucrada.

Con la exhibición pública de la información general contenida en el registro lo que se busca en realidad es castigar la personalidad del sentenciado, partiendo de una supuesta peligrosidad, con motivo de la comisión de un delito de naturaleza sexual, lo que podría traducirse en la imposición de una doble pena por la comisión de un mismo delito y no es compatible con el paradigma actual del derecho penal sancionador del acto.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

El registro público de una persona sentenciada por un delito de naturaleza sexual constituye una pena inusitada, ya que tampoco es compatible con el actual sistema penitenciario ni con el principio de reinserción social como fin de la pena, cuyos principales objetivos consisten en preparar a la persona para que se integre a la sociedad y que no vuelva a delinquir.

2. El Registro Público de Personas Agresoras Sexuales no cumple con la tercera etapa del análisis de constitucionalidad, por lo que no es una medida constitucionalmente válida.

Aunque el registro tiene un fin constitucionalmente legítimo, que es prevenir y proteger a las mujeres y niñas, niños y adolescentes respecto de quienes ya habían sido sentenciados por delitos de naturaleza sexual, facilitar la investigación de ese tipo de delitos y generar acciones disuasivas que inhiban la comisión o repetición de los mismos delitos. Y pese a que también es una medida idónea para lograrlo en tanto contribuye para que las autoridades, la sociedad en general y, particularmente, las mujeres y niñas, niños y adolescentes tengan la oportunidad de identificar a personas sentenciadas por delitos de naturaleza sexual que se encuentran registrados, a fin de estar en condiciones de tomar las medidas de control y prevención que estimen correspondientes. El Registro Público de Personas Agresoras Sexuales no satisface el requisito de necesidad, ya que no es la medida menos restrictiva de los derechos de las personas sentenciadas. Existe una alternativa igualmente efectiva para lograr el fin pretendido por las normas impugnadas, que generaría una menor intervención en los derechos fundamentales afectados, que sería un registro que permitiera solamente el acceso restringido de la información de las personas sentenciadas por delitos sexuales, únicamente, para efectos de facilitar la indagatoria correspondiente y prevenir los delitos de naturaleza sexual.

Justificación de los criterios

1. "[A] juicio de este Tribunal Pleno resulta necesario desarrollar los siguientes puntos: a) determinar la naturaleza jurídica del Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México (en adelante RPPAS); b) establecer si la medida legislativa impugnada incide en el contenido prima facie del derecho fundamental a la reinserción social y c) determinar si la medida legislativa supera un test de proporcionalidad.

a) Naturaleza jurídica del registro de una persona sentenciada con ejecutoria en el RPPAS" (párrs. 168 y 169).

"[P]ara el legislador de la Ciudad de México, el RPPAS se creó como una **medida de seguridad**, cuyos objetivos se hicieron consistir, fundamentalmente, en: a) la prevención y protección de las mujeres y niñas, niños y adolescentes frente a la delincuencia de naturaleza sexual; b) facilitar la investigación e identificación de los autores de los delitos sexuales, mediante la utilización de las nuevas tecnologías y c) establecer acciones disuasivas que inhiban la comisión o repetición de conductas violentas en contra de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.

Ello, como parte de una estrategia para combatir los altos índices de violencia en la Ciudad de México y la reincidencia en la comisión de aquellos delitos de naturaleza sexual.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

Lo anterior se corrobora del propio artículo 31, fracción VII, del Código Penal para el Distrito Federal, el cual establece, dentro del catálogo de **medidas de seguridad**, precisamente la de *'ordenar se registre al sentenciado en el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, en términos de lo señalado en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de violencia de la Ciudad de México y de este código para efectos de la protección y seguridad'*.

Sobre el particular, resulta importante mencionar que, de acuerdo con lo establecido en el Título Tercero, Capítulo I, denominado *'Catalogo de Penas y Medidas de Seguridad y de consecuencias jurídicas para las personas morales',* del código punitivo de la Ciudad de México, el legislador local se decanta por un sistema dualista de sanciones para incorporar las medidas de seguridad como un medio para combatir los delitos al lado de las penas.

Cabe apuntar que, tratándose de los sistemas punitivos, a diferencia de los sistemas monista y vicarial o sustantivo, el dualista considera que la pena no es el único instrumento de reacción frente al delito, sino que también es necesaria la introducción de otras consecuencias jurídicas como lo es el caso, precisamente, de las medidas de seguridad.

Según la doctrina, en un sistema dualista, *'las penas se basan en la culpabilidad, mientras que las medidas de seguridad prescinden de ella y se fundamentan en la **peligrosidad del autor**. Así, las penas miran al pasado, al hecho cometido, mientras que las medidas miran al futuro, se establecen sobre la base de un pronóstico de peligrosidad y se mantienen en función de los resultados que su desarrollo proporcione respecto al individuo sometido a las mismas'*.

Así, la distinción entre estos dos instrumentos a disposición del Estado puede resumirse a partir de la siguiente fórmula:

Mientras que la pena *'tiene contenido expiatorio en tanto produce sufrimiento al condenado; está fundamentada y consiguientemente condicionada a la demostración de culpabilidad del autor, y tiene un plazo de duración proporcional a la gravedad del delito'*. La medida de seguridad *'es entendida como una privación de derechos que persigue una finalidad tutelar que no supone sufrimiento; es consecuencia de la manifestación de un «**estado peligroso**» y consiguientemente no puede tener un término preciso de expiración. Su duración indeterminada es consecuencia de que sólo debe cesar cuando haya desaparecido la situación de peligro de fundamento (sic) su imposición, esto es, cuando el sujeto que la soporta haya sido resocializado, enmendado o, en su caso inocuizado.*

En suma, la medida de seguridad es la reacción del ordenamiento jurídico frente a la **peligrosidad criminal** revelada por el delincuente tras la comisión de un delito por el mismo. Esta reacción tiene como objetivo exclusivo evitar que la persona concreta sobre la que actúa vuelva a delinquir, que pueda llevar una vida sin conflictos con la sociedad.

Ahora, para lo que aquí nos ocupa, cabe señalar que conforme a la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, el RPPAS constituye un sistema de **información de carácter público**, el cual contendrá los registros de aquellas personas sentenciadas con ejecutoria por un Juez penal, en términos de lo establecido en la legislación sustantiva penal.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

Se advierte que el registro sólo se verificará cuando exista la instrucción de la autoridad jurisdiccional, en los términos de la sentencia ejecutoriada respectiva, la cual **deberá precisar a partir de qué momento es efectivo el término de diez años como mínimo y máximo de treinta años**. Que la inscripción contenida en el RPPAS se cancelará cuando concluya el término respectivo o cuando así lo ordene la autoridad jurisdiccional, señalando el motivo.

Además, que el RPPAS contendrá la información general de las personas sentenciadas con ejecutoria en materia penal de acceso público, pero su consulta será por petición escrita, organizada por delito.

Por su parte, conforme a lo establecido en el artículo 69 Ter del Código Penal para el Distrito Federal, se observa que tratándose de aquellos sentenciados por la comisión de los hechos delictuosos ahí previstos, el Juez ordenará invariablemente su registro en el RPPAS a partir de que cause ejecutoria la sentencia.

Que dicho registro tendrá una **duración mínima de diez años y máxima de treinta**; **y que subsistirá durante todo el tiempo que dure el cumplimiento de la pena de prisión impuesta**, **aunque ésta sea sustituida o suspendida en términos de la propia ley**; además se advierte que dicho registro se **extenderá** por el tiempo establecido para tal efecto a partir de que el sentenciado, por cualquier motivo, obtenga su libertad.

En ese mismo sentido, el artículo 86 del referido ordenamiento penal sustantivo, dispone que, tratándose de delitos relacionados con violencia sexual en los que se haya ordenado la inclusión del sentenciado en el RPPAS, la medida de seguridad **no podrá ser sustituida** y tampoco podrá ser materia de **extinción**, de acuerdo con lo establecido en el artículo 96.

A partir de lo anteriormente expuesto, a juicio de este Tribunal Pleno el RPPAS no participa de la naturaleza jurídica de una medida de seguridad sino de una pena.

Esto es así porque, si bien es cierto que dicho instrumento se creó como una medida de seguridad, de prevención del delito, a partir de combatir la **reincidencia** de aquellas personas que cometieron algún hecho delictuoso de naturaleza sexual.

Lo cierto es que, como se pudo observar en párrafos precedentes, al ser pública la información general contenida en el registro, durante un plazo que, incluso, pudiera ser mayor al de la propia condena privativa de la libertad, no sólo estigmatiza a la persona sentenciada, quien en un momento dado tiene que incorporarse a la sociedad, sino que, además, propicia, una serie de situaciones, como las venganzas personales y la discriminación indirecta de familiares y amigos, quienes también tienen que lidiar con los efectos colaterales que genera la simple exposición pública de la persona involucrada.

Lo cual significa que el registro de la persona sentenciada con ejecutoria va más allá de una medida de seguridad que tiene, entre sus objetivos, según el legislador local, la prevención y protección de las mujeres y niñas, niños y adolescentes frente a la delincuencia de naturaleza sexual.

Con la exhibición pública de la información general contenida en el registro —en un rango de punibilidad que, incluso, pudiera resultar mayor al de la propia condena privativa de la libertad—, lo que se busca en

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

realidad es castigar la **personalidad del sentenciado, partiendo de una supuesta peligrosidad,** con motivo de la comisión de un delito por el que, incluso, fue condenado y purgó su pena privativa de la libertad.

Lo cual, además, podría traducirse en la imposición de una doble pena por la comisión de un mismo delito.

Tales afirmaciones se pueden corroborar, si se toma en consideración que el Código Nacional de Procedimientos Penales, en su artículo 419 dispone que **las medidas de seguridad en ningún caso podrán tener mayor duración a la pena** que le pudiera corresponder en caso de que sea imputable.

Sin embargo, ello evidentemente no sucede en la especie, dado que como se vio, la publicidad de la información general contenida en el registro puede durar un plazo, incluso, mayor al de la propia condena privativa de la libertad" (párrs. 173-194).

"b) <u>Incidencia de la medida legislativa impugnada en el contenido de los derechos fundamentales a la reinserción social y a la no imposición de penas excesivas, inusitadas o de las prohibidas por el artículo 22 constitucional</u>

Una vez establecido lo anterior, para lo que aquí nos ocupa, resulta importante recodar (sic) que el RPPAS se creó como una medida de seguridad que, entre sus objetivos, busca prevenir y proteger a las mujeres y niñas, niños y adolescentes frente a la delincuencia de naturaleza sexual. Ello, como parte de una estrategia del legislador local para combatir los altos índices de violencia en la Ciudad de México y la reincidencia en la comisión de aquellos delitos de naturaleza sexual.

Con motivo de lo anterior, la Comisión local accionante cuestiona la validez del sistema normativo que integra el RPPAS, porque considera, principalmente, que con ese diseño legislativo se estigmatiza a las personas sentenciadas por un delito de naturaleza sexual, por el simple hecho de tener que permanecer en el registro durante un plazo que, incluso, pudiera resultar mayor al de la propia condena privativa de la libertad y que además supera los fines de la pena.

Tal precisión resulta de suma importancia, porque permite advertir que con el registro de las personas sentenciadas en el RPPAS se genera una colisión de derechos humanos, por un lado, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y el derecho de las niñas, niños y adolescentes a un sano desarrollo integral y por otro, el derecho de los sentenciados a la reinserción social, como finalidad de la pena y el derecho a que no se les impongan penas excesivas, inusitadas o de las prohibidas por el artículo 22 constitucional" (párrs. 197-200).

"[C]abe señalar que el artículo 18, en su segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos destaca la importancia del respeto a los derechos humanos, al trabajo, a la capacitación, a la educación, a la salud y al deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 16/2011, el Tribunal Pleno realizó la interpretación del principio de reinserción social respecto a la calificación del grado de peligrosidad de una persona y observó

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

que los cambios realizados al referido artículo 18, con motivo de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de dieciocho de junio de dos mil ocho, que entró en vigor el diecinueve de junio de dos mil once, eran los siguientes:

a) Se sustituyó el término "readaptación" por el de "reinserción".

b) Se abandonaron los términos "delincuente" y "reo" por el de "sentenciado".

c) Se incluyó el fomento al respeto por los derechos humanos, como medio para lograr la reinserción.

d) Fue incluido un objetivo adicional al de "lograr la reinserción"; a saber: "procurar que la persona no vuelva a delinquir".

e) Fue adicionado el concepto "beneficios" como parte de la lógica del sistema penitenciario.

En dicha ocasión, el Tribunal Pleno señaló que el concepto de reinserción social funge como un principio que pone en línea el derecho penitenciario con el **derecho penal del acto**. Dijo que el hecho de que la Constitución General elimine la posibilidad de que el sistema penal opere bajo la premisa de que el infractor es un sujeto al que pudiera atribuirse el adjetivo de *'desadaptado'*, ayuda a formar la convicción de que nuestro sistema actual se decanta por un derecho penal sancionador de actos o de delitos, y no de personalidades. Lo mismo demuestra el abandono de los términos *'delincuente'*, y *'reo'* pues también exhibe la intención del Constituyente Permanente de eliminar cualquier vestigio de un *'derecho penal de autor'*, permisivo de la estigmatización de quien ha cometido un delito. Así, añadió, que el nuevo sistema penal opera bajo el entendimiento de que el infractor puede y debe hacerse responsable de sus propios actos y, por tanto, basta con la comisión del delito (y su previa tipificación en la ley) para que el Estado cuente con la legitimidad para sancionarlo.

Mencionó que dicho propósito constitucional se refuerza con la prohibición de las 'marcas' y otras penas inusitadas y trascendentales, establecida en el artículo 22, primer párrafo, de la Constitución General; así como la establecida en el artículo 5.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que proscribe cualquier pena o trato cruel, inhumano o degradante" (párrs. 202-205).

"[E]ste Alto Tribunal se ha pronunciado en el sentido de que según el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el término inusitado aplicado a una pena no corresponde exactamente a la acepción gramatical de ese adjetivo, que significa lo no usado, ya que no podría concebirse que el Constituyente hubiera pretendido prohibir la aplicación, además de las penas que enuncia el citado precepto 22, de todas aquellas que no se hubiesen usado anteriormente; interpretar gramaticalmente el concepto, sería tanto como aceptar que dicha disposición constituye un impedimento para el progreso de la ciencia penal, pues cualquier innovación en la forma de sancionar los delitos implicaría la aplicación de una pena inusitada.

Así, por pena inusitada, en su acepción constitucional, debe entenderse aquella que ha sido abolida por inhumana, cruel, infamante y excesiva o porque no corresponde a los fines que persigue la penalidad.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

De lo anterior se advierte que por pena inusitada no sólo se entiende aquellas que importan un maltrato ejercido de modo directo sobre el cuerpo y que causan dolor, sino todas aquellas penas no humanitarias, crueles y excesivas que al ser desproporcionadas se alejan de los fines de la penalidad.

Luego, vinculado con lo anterior, conviene señalar que en relación con la proporcionalidad de las penas, de acuerdo con este precepto 22 de la Constitución Federal, *'toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado'.*

El contenido de este derecho fundamental consiste en la exigencia de una adecuación entre la gravedad de la pena y la gravedad del delito.

Esta Suprema Corte se ha encargado de analizar en otras ocasiones la constitucionalidad de penas establecidas por el legislador a la luz del principio de proporcionalidad contemplado en el artículo 22 constitucional. En este sentido, se ha sostenido que *'la gravedad de la pena debe ser proporcional a la del hecho antijurídico y del grado de afectación al bien jurídico protegido; de manera que las penas más graves deben dirigirse a los tipos penales que protegen los bienes jurídicos más importantes'.*

El derecho fundamental a una pena proporcional constituye un mandato dirigido tanto al legislador como al juzgador. El primero cumple con ese mandato al establecer en la ley penal la clase y la cuantía de la sanción atendiendo a la gravedad de la conducta tipificada como delito.

Así, la proporcionalidad en abstracto de la pena se determina atendiendo a varios factores: la importancia del bien jurídico protegido, la gravedad del ataque a ese bien, el ámbito de responsabilidad subjetiva, entre otros.

Por su parte, el Juez penal es el encargado de determinar la proporcionalidad en concreto de la pena.

Entonces, el legislador debe proporcionar un marco penal abstracto que permita al juzgador individualizar la pena teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada caso, tales como: la lesión o puesta en peligro del bien, la intervención del agente para causar la lesión o crear el riesgo, así como otros factores sociales o individuales que sirvan para establecer la menor exigibilidad de la conducta.

Atento a lo anteriormente expuesto, a juicio de este Alto Tribunal, la referida medida legislativa sí incide en el alcance o contenido *prima facie* de los derechos del sentenciado a la reinserción social, como finalidad de la pena y a que no se le impongan penas excesivas, inusitadas o de las prohibidas por el artículo 22 constitucional.

En primer término, porque como se dijo anteriormente, con la exhibición pública de la información general de un sentenciado por un delito de naturaleza sexual, contenida en el RPPAS, durante un plazo que, incluso, pudiera ser mayor al de la propia condena privativa de la libertad, se le **estigmatiza** a la persona, impidiéndole ejercer plenamente sus derechos, como por ejemplo, al pretender emplearse.

Esto, dado el grado de desconfianza —como una sanción social informal— que puede generar en ésta, una persona que fue sentenciada por la comisión de un delito de esa naturaleza y que con indepen-

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

dencia de que haya o no compurgado su pena privativa de la libertad, su situación personal se agrava cuando su información general sigue siendo pública durante un tiempo mayor al de la propia condena privativa de la libertad.

Lo cual, evidentemente no resulta compatible con el actual sistema penitenciario ni con el principio de reinserción social, como fin de la pena, cuyo principal objetivo, según se vio, consiste en preparar a la persona para que se integre a la sociedad y que no vuelva a delinquir.

Se afirma lo anterior si se toma en consideración que la misma estigmatización de la persona sentenciada es la que puede afectar su capacidad para volver a conectarse con la comunidad o acceder a oportunidades de empleo y educación.

Según la doctrina, '*los estudios sobre la estigmatización muestran, que si muchos individuos de un grupo concreto (exconvictos) son estigmatizados, el estigma comenzará a ser parte de una identidad grupal, de su identidad (acaban asumiendo ese papel) y adoptarán comportamientos en consonancia con esa señal. Por tanto, dejará de ser un problema individual para convertirse en uno grupal. Y es una realidad que afecta a la mayoría de los penados, les es complicado volver a hacer vida normal*'.

Por su parte, se estima que el registro de una persona sentenciada por un delito de naturaleza sexual tampoco resulta compatible con un derecho penal sancionador que se decanta por el paradigma conocido como 'derecho penal del acto'.

Esto es así, porque como se dijo anteriormente, con dicho registro lo que se busca en realidad es castigar la personalidad del sentenciado, partiendo de una supuesta peligrosidad, con motivo de la comisión del delito por la que fue condenado; no así, por la comisión de sus actos, como un sujeto de derechos.

Lo cual, se insiste, ya no es compatible con el actual derecho penal sancionador.

Finalmente, a juicio de este Tribunal Pleno el registro resulta ser una pena inusitada, en la medida en que no corresponde a los fines que persigue el nuevo paradigma penal tratándose de imposición de penas" (párrs. 215-234).

2. "**c) <u>Test de proporcionalidad</u>**

A fin de emprender el análisis que nos ocupa, en principio, resulta importante mencionar que a través de la doctrina jurisprudencial esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido reiteradamente que los derechos humanos no son absolutos, en esa medida todos admiten restricciones; sin embargo, la condición a que están sujetas aquellas normas o actos que restrinjan algún derecho humano, es que no sean arbitrarios, excesivos o carentes de razonabilidad.

Así, para considerar válidas dichas intervenciones, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio, lo cual significa que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida; además, debe lograr en algún grado la consecución de su fin; no debe limitar de manera innecesaria el derecho afectado, esto es, se debe verificar que no existan medidas alternativas igualmente idóneas

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

para lograr la finalidad constitucional, pero menos lesivas del derecho fundamental afectado y, por último, la medida debe ser proporcional, esto es que el grado de realización del fin perseguido debe ser mayor que el grado de afectación provocado por la medida" (párrs. 238-240).

"**Fin constitucionalmente legítimo.** La primera etapa del test de proporcionalidad consiste en identificar los fines que persigue el legislador con la medida y determinar si éstos resultan válidos desde el punto de vista constitucional.

A juicio de este Tribunal Pleno, en la especie, la medida legislativa impugnada persigue una finalidad constitucionalmente válida.

Así es, según quedó precisado en párrafos precedentes, como parte de una estrategia para combatir los altos índices de violencia en la Ciudad de México, particularmente, tratándose de las mujeres, el legislador local creó el RPPAS como una medida de seguridad, cuya finalidad inmediata consistió, básicamente, en prevenir y proteger a las mujeres y niñas, niños y adolescentes respecto de quienes ya habían sido sentenciados por delitos de naturaleza sexual; facilitar la investigación de ese tipo de delitos y generar acciones disuasivas que inhibieran la comisión o repetición de las mismas conductas de reproche.

De acuerdo con el dictamen de las Comisiones Unidas de Administración y Procuración de Justicia y de Atención Especial a Víctimas del congreso local, la temporalidad del registro constituyó un factor determinante para lograr su objetivo, pues, además, de favorecer *'a las víctimas para que puedan identificar a quien está registrado como agresor'*, el legislador local estimó que constituía un indicador adecuado para saber si un sujeto registrado podía volver o no a delinquir.

Ahora, según el propio legislador, a partir de la incorporación de dicho registro al entramado legal, pretendió garantizar, por un lado, la protección del derecho de los niños y adolescentes a vivir en un medio ambiente sano y, por otro, al de las mujeres a una vida libre de violencia (finalidad mediata)" (párrs. 242-246).

"**Idoneidad**. En la segunda etapa del test de proporcionalidad debe analizarse si la medida impugnada es apta para cumplir los fines perseguidos por el legislador, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador.

A juicio de este Tribunal Pleno, el RPPAS resulta ser el medio idóneo, apto y adecuado para cumplir con la finalidad constitucionalmente válida.

Se afirma lo anterior porque, como lo dice el propio legislador, dicho instrumento contribuye, de alguna manera, para que las autoridades, la sociedad en general y, particularmente, las mujeres y niñas, niños y adolescentes, tengan la oportunidad de identificar a aquellas personas sentenciadas por delitos de naturaleza sexual que se encuentran registrados en el RPPAS, a fin de estar en condiciones de tomar las medidas de control y prevención que estimen correspondientes, como por ejemplo, cuando se requiere emplear a una persona en los que se requiere un trato directo con niños niñas y adolescentes, o bien, cuando resulta necesario decretar alguna medida cautelar.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

Por su parte, se estima que dicha medida también podría resultar un instrumento disuasivo para la comisión de aquellos delitos de naturaleza sexual, particularmente, respecto de aquellas personas que ya fueron condenadas por un delito de esa naturaleza.

Esto, dadas las implicaciones y consecuencias personales, sociales y familiares que genera el hecho de estar formalmente registrado en instrumento como el RPPAS, puesto que ante la exhibición pública es posible que la persona que fue sentenciada por un delito de esa naturaleza ya no vuelva a reincidir" (párrs. 249-253).

"**Necesidad**. En esta fase del estudio se requiere ponderar aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien, las alternativas que en el derecho comparado se hayan diseñado para regular el mismo fenómeno. De encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que, a la vez, intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida es inconstitucional" (párr. 255)

"En el caso en particular, a juicio de este Alto Tribunal la medida implementada por el legislador no cumple con la tercera etapa de análisis de constitucionalidad; y por ende, resulta inconstitucional.

Para evidenciar lo antes aseverado, cabe señalar que, si bien es cierto, de la exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la Ley del Registro Público de Agresores Sexuales de la Ciudad de México, presentada el dos de diciembre de dos mil diecinueve, se advierte que la Jefa de Gobierno hizo una breve descripción de los diferentes registros de agresores sexuales implementados en Canadá, España, Argentina y Guatemala, entre otros países, a fin de justificar la creación de un mecanismo de prevención y protección de las mujeres y niñas, niños y adolescentes frente a la delincuencia de naturaleza sexual, que permitiera, además, garantizar el derecho a la protección de datos personales de las personas sentenciadas por este tipo de delitos.

Lo cierto es que ello no significa de ninguna manera que entre las diversas alternativas el legislador local se hubiese decantado por la herramienta más efectiva para lograr el fin pretendido por la norma y que ésta hubiese generado una menor intervención en el derecho fundamental afectado.

Se afirma lo anterior, si se toma en consideración que una de las principales características del RPPAS, es que constituye un sistema de información de carácter público que contiene los registros de las personas sentenciadas con ejecutoria por un juez penal. Esto, según apuntó el legislador local, a fin de favorecer *'a las víctimas para que puedan identificar a quien está registrado como agresor'*.

Como se vio, con esa medida legislativa se interfieren los derechos del sentenciado a la reinserción social como finalidad de la pena y a que no se les impongan penas excesivas, inusitadas o de las prohibidas por el artículo 22 constitucional, dado que con la exhibición pública de la información general de una persona sentenciada por un delito de naturaleza sexual, contenida en el RPPAS, después de haber compurgado su pena privativa de la libertad, no sólo se le estigmatiza, impidiéndole ejercer plenamente sus derechos, como el de emplearse, sino que además se le castiga considerando una supuesta peligrosidad, dada la naturaleza del delito.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

En cambio, de acuerdo con el derecho comparado, existen otras alternativas, igualmente efectivas para lograr el fin pretendido por la norma y que generan una menor intervención en el derecho fundamental afectado.

Así, por ejemplo, se tiene noticia que, en **Canadá**, por virtud de la Ley de Registro de la Información de los Ofensores Sexuales *(Sex Offender Information Registration Act-SOIRA)*, se creó el Registro Nacional de Ofensores Sexuales *(National Sex Offender Registry NSOR)*" (párrs. 257-263).

"[A] dicha base de datos sólo pueden acceder directamente las agencias de policía canadienses acreditadas o indirectamente a través de un centro de registro provincial/territorial; y **que el público no tiene acceso al registro.**

Por su parte, se tiene conocimiento de que, en **España**, la legislación también contempla la obligación del Estado de contar con una base de datos de quienes hayan cometido ese tipo de delitos. Que se denomina "Registro Central de Delincuentes Sexuales" y se encuentra regulado por el Real Decreto 1110/2015" (párrs. 266 y 267).

"[E]l **registro no es de libre acceso al público**, que conforme a lo establecido en el artículo 8o., sólo puede ser consultado por los Jueces y Tribunales de cualquier orden jurisdiccional, el Ministerio Fiscal y la Policía Judicial, los cuales deberán nombrar un responsable que asegure la confidencialidad de la información a la que accedan.

Por su parte, en **Argentina**, se tiene conocimiento que el veintitrés de julio de dos mil trece, se promulgó la Ley 26.879, por el que se creó el Registro Nacional de Datos Genéticos vinculados a Delitos contra la Integridad Sexual" (párrs. 271 y 272).

"[L]as constancias obrantes en el registro serán consideradas **datos sensibles y de carácter reservado**, por lo que sólo serán suministradas a miembros del Ministerio Público Fiscal, a Jueces y a Tribunales de todo el país en el marco de una causa en la que se investigue alguno de los delitos contemplados en el artículo 2 de la referida ley.

En suma, lo anteriormente expuesto permite concluir que una alternativa, igualmente efectiva para lograr el fin pretendido por el sistema normativo impugnado, que genere una menor intervención en los derechos fundamentales afectados, es aquella que permita el registro y el **acceso restringido** de la información de las personas sentenciadas por delitos sexuales, únicamente, para efectos de facilitar la indagatoria correspondiente y prevenir de los delitos de naturaleza sexual.

Esto, porque de esta manera no se le estigmatiza a la persona sentencia por un delito de naturaleza sexual y tampoco se le castiga considerando su supuesta peligrosidad" (párrs. 277-279).

Decisión

Se reconoció 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, por no violentar los principios de legalidad y seguridad jurídica ni la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para regular la materia procedimental penal.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

Se declaró la invalidez de los artículos del Código Penal para el Distrito Federal, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México y la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México que referían a la inscripción de los sentenciados por delitos sexuales al Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, así como al carácter público del registro; lo anterior, al considerarlos violatorios del derecho a la reinserción social y a la prohibición de penas excesivas, inusitadas o prohibidas por el artículo 22 constitucional.

3.2 Ámbito de aplicación

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 187/2020 y su acumulada 218/2020, 20 de febrero de 2023[33]

Hechos del caso

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) impugnó la fracción XI del artículo 63 de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, que establece: "Las medidas y órdenes de protección en materia penal, se consideran personalísimas e intransferibles y podrán ser: […] XI. Ordenar al agresor que entregue el pasaporte si existiere de sus hijas e hijos menores de 18 años, para el resguardo del mismo, hasta en tanto el juez de lo familiar no determine la custodia o el régimen de visitas según sea el caso".

Lo anterior al considerar que su expedición violaba la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procesal penal, establecida en el artículo 73, fracción XXI, inciso c, de la Constitución.

La CNDH señaló que es el Código Nacional de Procedimientos Penales el ordenamiento encargado de establecer las normas que rigen la investigación, procesamiento y sanción de los delitos, y que este código ya contiene un capítulo que detalla las medidas de protección idóneas que puedan aplicar las autoridades cuando se estime que el presunto agresor representa un riesgo contra la seguridad de la víctima. En consecuencia, sostuvo que una doble regulación vulneraría el derecho de seguridad jurídica de los gobernados y su correlativo principio de legalidad.

Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) reclamó la inconstitucionalidad de diversos artículos en los que se creaba el Registro Público de Personas Agresoras Sexuales de la Ciudad de México, contenidos también en la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, pues estimó que violaban los derechos a la igualdad y a la no discriminación, a la reinserción social y a la protección de datos personales de las personas condenadas por delitos sexuales. Adujo que el registro no era una medida de seguridad, sino una pena inusitada y trascendental de las prohibidas por el artículo 22 constitucional.

La comisión local argumentó que al ser un registro con datos personales que harían públicamente identificable a la persona sentenciada por un delito de naturaleza sexual se le estigmatizaría y también a sus familiares, lo que generaría condiciones para volverlas víctimas de discriminación.

[33] Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Votación disponible en: https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=272894.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

Asimismo, añadió que no era una medida proporcional para garantizar los fines constitucionales que buscaba proteger: los derechos de acceso a la justicia de mujeres, niñas, niños y adolescentes. Lo anterior en razón de que el legislador no justificó la necesidad de la medida ni por qué sólo estaba dirigida a ese grupo de personas sentenciadas y tampoco demostró la necesidad de hacerlo público, por el contrario, por su naturaleza, características y finalidad, en los hechos, el registro constituiría una pena para exhibir y avergonzar a personas cuya responsabilidad ya había sido sancionada, en tanto imponía la permanencia en el registro por la extensión de mínimo 10 y máximo 30 años posteriores a la compurgación de la condena privativa de la libertad.

La CDHCM consideró que el Congreso partió de la idea de que la delincuencia es un problema individual y que la persona sentenciada es una persona degenerada, a la que es preciso exhibir a través de un registro público que la haga identificable, para informar al público en general, primordialmente a las mujeres y a la niñez, si cerca de su domicilio o lugares por donde transiten vive una persona que fue sentenciada por un delito de naturaleza sexual.

De igual forma, manifestó que el sistema penitenciario mexicano ya cuenta con un mecanismo administrativo que recoge similar información a la del registro impugnado, establecido en la Ley Nacional de Ejecución Penal, y que con el tipo de información que recaba se pueden realizar estudios para la elaboración e implementación de políticas públicas de prevención y protección de las víctimas y potenciales víctimas de delitos sexuales.

Después de que la Suprema Corte acumulara ambas acciones de inconstitucionalidad, el Poder Legislativo de la Ciudad de México rindió su informe para contestar a los conceptos de invalidez ya relatados. Respecto a lo afirmado por la CNDH, respondió que la medida de protección buscaba garantizar la máxima protección a niñas, niños y adolescentes ante la violencia de sus padres, privilegiando el interés superior de la niñez y el derecho de la mujer a una vida libre de violencia. Además, que la materia que regula es familiar, en virtud de que tiene aplicación en los procesos de guarda y custodia y régimen de visitas.

Acerca del registro impugnado, explicó que tenía fundamento constitucional y convencional en la obligación del Estado mexicano de garantizar el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia, según los artículos 6 y 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Asimismo, lo sustentó en el principio constitucional de interés superior de la niñez establecido en los artículos 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño y 4, párrafo noveno, de la Constitución federal.

Aclaró que, aunque el registro sí limitaba el derecho de protección de los datos personales de las personas sujetas a ser registrados, la medida de seguridad tenía justificación en los objetivos de 1) prevención y protección de las mujeres y la niñez; 2) facilitamiento de la investigación de delitos; y 3) establecimiento de acciones disuasivas que inhiban la comisión o repetición de conductas violentas contra las mujeres y la niñez.

Fundamentó la emisión de las normas que crean y operan el registro en el derecho a la seguridad, el derecho a la mujer a una vida libre de violencia y el interés superior de la infancia.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

Mientras que el Poder Ejecutivo local, al rendir su informe argumentó que las medidas de protección de la LGAMVLV de la Ciudad de México no son aplicables exclusivamente en materia penal, pues el artículo 62 establece que deberán otorgarse no sólo por el Ministerio Público y las autoridades judiciales penales, sino por las personas juzgadoras en materia civil y familiar inmediatamente que conozcan hechos probablemente constitutivos de delitos o supuestos del orden civil o familiar que impliquen violencia contra la víctima directa o víctimas indirectas. De lo anterior se desprendía la validez del artículo en el ámbito competencial, ya que las legislaturas locales sí están facultadas para legislar en otras materias que no sean procedimental penal.

Y sobre la impugnación interpuesta por la CDHCM, el Ejecutivo local aseguró que el registro no era una pena, sino una medida preventiva para evitar la reincidencia de los ofensores y facilitar las tareas de investigación e identificación de los autores de delitos sexuales.

Acerca de la protección de datos de las personas inscritas en el registro, aseveró que el acceso a la información de éste se otorgaría a quien cumpliera con ciertos estándares de seguridad, esto es, no estaría al alcance de la población en general ni publicado en internet u otro medio de difusión masiva. El acceso se concedería a través de una petición escrita con datos mínimos de identificación, lo que evitaría que las personas registradas o sus familiares fueran susceptibles de ser acosados o estigmatizados por la sociedad.

La Corte procedió a estudiar la constitucionalidad de las normas impugnadas atendiendo a su obligación de juzgar con perspectiva de género y al interés superior de la niñez como principio orientador de la función jurisdiccional.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿La medida de protección establecida en la fracción XI del artículo 63 de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México viola la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para regular la materia procesal penal?

2. ¿La medida de protección consistente en ordenar al agresor que entregue el pasaporte de sus hijas e hijos menores de 18 años es aplicable en juicios civiles o familiares?

Criterios de la Suprema Corte

1. Con independencia de las facultades constitucionales que tiene el Congreso de la Unión para regular la materia procesal penal en el ámbito nacional, las entidades federativas se encuentran habilitadas por la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para regular medidas u órdenes de protección en favor de niñas o mujeres en situación de violencia, e incluso de las víctimas indirectas en situación de riesgo. Estas medidas pueden aplicarse por las autoridades competentes, con independencia de la materia para combatir y erradicar esa violencia, sea que ello tenga lugar en los ámbitos civil o familiar, trascendiendo la materia penal.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

2. Aunque el artículo 63 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México refiere que las medidas u órdenes de protección contenidas en este precepto son en materia penal y se habilitó al Ministerio Público para aplicarlas, ello no limita a los jueces del orden civil o familiar para aplicar las mismas medidas en los casos que considere conveniente y oportuno para atender y corregir la situación de violencia contra mujeres, niños, niñas y adolescentes, pudiendo las autoridades jurisdiccionales ordenar como medida de protección la entrega del pasaporte respectivo de las hijas e hijos menores de 18 años, para su resguardo en tanto la persona juzgadora fije los lineamientos que deben cumplirse para su liberación.

Justificación de los criterios

1. "La Comisión accionante parte de una premisa equivocada al considerar que las medidas de protección reguladas por la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México se encuentran regidas exclusivamente por la legislación procesal penal, en concreto, el Código Nacional de Procedimientos Penales, expedido por el Congreso de la Unión, con fundamento en el 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.

Para explicar lo anterior, en primer término, se debe tener en cuenta que la obligación del Estado Mexicano para adoptar medidas que tengan por objeto prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer deriva, de manera relevante, de la **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer** (**'Convención de Belém do Pará'**), así como de la **Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer** (**'CEDAW' por sus siglas en inglés**)" (párrs. 113 y 114).

"[E]ntre las obligaciones asumidas por los Estados Parte de la **Convención Belem do Pará**, acorde con su artículo 7, se desprenden las siguientes [...]

c. **Incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso**; [...]

h. **Adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención**" (párr. 119).

"En ese contexto, se observa que **es obligación del Estado Mexicano incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, incluso las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer**; así como modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, y todas las medidas que sean apropiadas para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer" (párr. 120).

"Por su parte, la **Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer** (**'CEDAW' por sus siglas en inglés**), fue adoptada en forma unánime por la Asamblea General de las Naciones Unidas en mil novecientos setenta y nueve, y ratificada por México el veintitrés de marzo de mil novecientos

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

ochenta y uno. De dicho tratado, en su artículo 2, se dispone que los Estados parte condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, y convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a: [...]

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

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

f. **Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer** [...]" (párr. 122).

"Atento a este contexto normativo internacional, el primero de febrero de dos mil siete fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la **Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**, ordenamiento expedido por el Congreso de la Unión, a través del cual se crea el **Sistema Nacional de Prevención, Protección, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y las Niñas**, que tiene por objeto la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres" (párr. 124).

"[E]l legislador federal, a través de la expedición de la **Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**, reconoce expresamente la urgente necesidad de crear un marco jurídico a nivel nacional, que atienda los derechos humanos más fundamentales de las mujeres y niñas, a fin de brindarles una mayor protección y vincular a los tres niveles de gobierno mediante la creación de un Sistema Nacional que contribuya a la erradicación de la violencia que sufren esos grupos vulnerables" (párr. 126).

"**Asimismo, la iniciativa en comento observa que la violencia contra el sexo femenino se manifiesta como el símbolo más brutal de la desigualdad, pues las mujeres y las niñas son consideradas por sus agresores como carentes de los derechos mínimos de libertad, respeto y capacidad de decisión; que dicha violencia no sólo se da en el ámbito familiar, sino que se deben reconocer situaciones de violencia en su vida diaria, en lugares públicos como espacios privados, de manera que debe ser considerado como un problema de seguridad pública.**

En esos términos, la referida ley general, acorde con su artículo 1, tiene por objeto **establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los Municipios**" (párrs. 127 y 128).

"En esa guisa, el artículo 2 de dicho ordenamiento general dispone que: ***"La Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias expedirán las normas legales y tomarán las medidas presupuestales y administrativas correspondientes, para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, de conformidad con los Tratados Internacionales en Materia de Derechos Humanos de las Mujeres, ratificados por el Estado mexicano"***.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

En esos términos, resulta claro que el régimen de las **órdenes o medidas de protección** a que se refiere la ley local que se impugna, encuentra sustento en la **Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**, ordenamiento que busca establecer las bases del Estado Mexicano en todos sus órdenes de gobierno, para combatir la violencia contra niñas y mujeres en todos los ámbitos de su vida, lo cual, si bien puede tener implicaciones penales, lo cierto es que su objetivo es mucho más amplio, pues dichas situaciones pueden generarse en los diversos entornos de su vida privada, siendo necesario el empleo de herramientas jurídicas de prevención y seguridad que trascienden el ámbito penal, lo cual incluye las materias civil y familiar, entre otras.

Atendiendo a ello, la disposición impugnada, **artículo 63, fracción XI, de la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México**, que regula medidas de protección para atender los casos de violencia contra niñas y mujeres, si bien incide en el proceso penal, teniendo en cuenta que el encabezado del propio precepto así lo dice expresamente, lo cierto es que la legislación nacional, el Código Nacional de Procedimientos Penales, **la exceptuó de su exclusividad en la materia que se analiza**, para que fuera la legislación especial relativa a prevenir y combatir la violencia contra la mujer, la que se ocupara de señalar qué otras medidas cautelares se requerían para cumplir con sus propósitos" (párrs. 129-131).

"En esa línea, en el caso de mérito, la supletoriedad de la ley general que se analiza implica que dicho ordenamiento complementa la regulación del Código Nacional de Procedimientos Penales tratándose de delitos con implicaciones de violencia de género. De manera que, aun cuando el artículo 137 de dicho Código Nacional regule las medidas de protección en esa materia, como alude la accionante; lo cierto es que, acorde con el último párrafo de este precepto, **tratándose de delitos por razón de género, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia aplica de manera supletoria a ese ordenamiento nacional.**

Por tanto, en el caso, no existe una violación al derecho a la seguridad jurídica ni al principio de legalidad que alega la Comisión Nacional accionante, máxime que **el Congreso de la Ciudad de México atendió al mandato previsto en el régimen transitorio de la Ley General de la materia**, el cual obliga a las entidades federativas a armonizar su legislación a lo dispuesto en ese ordenamiento, en este caso, en lo relativo a las medidas cautelares en materia penal, en concreto, las medidas u órdenes de protección en favor de niñas o mujeres en situación de violencia, así como de las víctimas indirectas en situación de riesgo" (párrs. 134-135).

2. "[L]a ley general de la materia otorga habilitación a las autoridades jurisdiccionales competentes, federales o locales, **sea en las materias civil, familiar o penal**, para **valorar las órdenes de protección que, en cada caso concreto, resulten necesarias para atender los casos de violencia contra niñas y mujeres que tengan bajo su conocimiento**, **pudiendo incluso, determinar la aplicación de medidas similares en sus resoluciones**, de manera que, para el cumplimiento de su labor no se encuentran limitadas a lo establecido en dicha ley, sino que **pueden establecer órdenes o medidas diversas para atender de manera más eficaz el caso concreto, fundando y motivando su determinación**.

En la especie, el **artículo 63** impugnado se encuentra dedicado a las medidas u órdenes de protección ***'en materia penal'***, en cuya **fracción XI,** con motivo de la reforma a la **Ley de Acceso de las Mujeres a Una**

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veinte de marzo de dos mil veinte, incorporó la **medida de protección** consistente en ***'Ordenar al agresor que entregue el pasaporte si existiere de sus hijas e hijos menores de 18 años, para el resguardo del mismo, hasta en tanto el juez de lo familiar no determine la custodia o el régimen de visitas según sea el caso'"*** (párrs. 141 y 142).

"[L]as **medidas de protección reguladas en la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México** tienen las características siguientes:

- Son **medidas precautorias, cautelares, de carácter temporal y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima**, implementadas por una autoridad competente en favor de una mujer o niña en situación de violencia o de las víctimas indirectas en situación de riesgo, a través de las cuales se prohíben u ordenan la realización de determinadas conductas.

- **Se aplican en los términos y condiciones que se establecen en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**, la ley local que se analiza, y las legislaciones sustantivas y adjetivas aplicables al Distrito Federal, ahora Ciudad de México;

- **Tienen como propósito prevenir, interrumpir o impedir** la comisión de un delito o **que se actualice un supuesto en materia civil o familiar que implique violencia contra las mujeres**;

- **Deberán otorgarse por** el Ministerio Público y los órganos jurisdiccionales penales, o los **jueces civil y familiar**, según corresponda, inmediatamente que conozcan los hechos probablemente constitutivos delitos o supuestos del orden civil o familiar, que impliquen violencia contra la víctima o víctimas indirectas;

- **Deben otorgarse de oficio** por la autoridad competente **desde el momento en que tenga conocimiento del hecho de violencia** y

- **En el caso de que la autoridad competente considere la existencia de extrema violencia y urgencia**, **podrá implementar de manera directa e inmediata las medidas de protección necesarias** para salvaguardar la vida, integridad, libertad y seguridad de las víctimas, **sin condicionarlas a la iniciación de una denuncia**.

En esos términos, las medidas de protección reguladas por la ley local que se analiza tienen como finalidad prevenir, interrumpir o impedir la realización de cualquier conducta que implique una situación de violencia contra niñas y mujeres en la Ciudad de México, **con independencia de la materia en que ello incida**, pues incluso se habilita a los juzgadores del orden civil y familiar, y no sólo penal, para otorgarlas de oficio desde el momento en que tenga conocimiento del hecho de violencia, lo cual es acorde con el marco normativo que establece la Ley General de la materia, así como con las obligaciones que, al respecto, el Estado Mexicano ha asumido a nivel internacional.

En efecto, el legislador de la Ciudad de México, al ejercer su libertad de configuración, optó por clasificar a las medidas u órdenes de protección atendiendo al ámbito en que pueda incidir una situación de violencia en concreto, sea penal, civil o familiar; sin embargo, **ello no constituye un obstáculo para que la autoridad que conozca de los hechos de violencia en contra de niñas y mujeres pueda aplicar una medida de protección que considere más adecuada para prevenir y remediar esa situación**" (párrs. 145-147).

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

"[T]eniendo en cuenta que el artículo 62 de la ley local analizada, en su segundo párrafo, dispone que ***'las medidas u órdenes de protección vinculadas a casos de violencia contra la mujer se aplicarán en los términos y condiciones que se establecen en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, esta ley, y las legislaciones sustantivas y adjetivas aplicables al Distrito Federal'***.

Así, para este Tribunal Pleno resulta claro que, la aplicación de la medida incorporada por el legislador local e impugnada en esta instancia constitucional, puede ser aplicada por la autoridad competente en todo caso que advierta la existencia de una situación de violencia en contra de niñas y mujeres, **sin que su aplicación se limite exclusivamente a la materia penal**, pues ello tornaría ineficaz el cumplimiento de los fines y objetivos tanto de la ley que lo regula, como de la propia ley general que rige la materia y los compromisos internacionales asumidos por el Estado Mexicano.

En efecto, como se ha explicado, con independencia de las facultades constitucionales que tiene el Congreso de la Unión para regular la materia procesal penal a nivel nacional, a las que se refiere la Comisión accionante, las entidades federativas se encuentra habilitadas por la **Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia** para regular medidas u órdenes de protección en favor de niñas o mujeres en situación de violencia, e incluso, de las víctimas indirectas en situación de riesgo, medidas que pueden aplicarse por las autoridades competentes, **con independencia de la materia**, para combatir y erradicar esa violencia, sea que ello tenga lugar en los ámbitos civil o familiar, lo cual incluso, pudiera trascender a la materia penal.

En esa línea de pensamiento, la medida u orden de protección establecida por el legislador de la Ciudad de México, consistente en: '***Ordenar al agresor que entregue el pasaporte si existiere de sus hijas e hijos menores de 18 años, para el resguardo del mismo, hasta en tanto el juez de lo familiar no determine la custodia o el régimen de visitas según sea el caso'***, **claramente puede ser aplicada en juicios del orden civil o familiar**.

Ello es así, ya que si bien la disposición impugnada se refiere a la ***'materia penal'***, y en términos del artículo 62, el legislador local habilitó al Ministerio Público para poder aplicar las medidas de protección que prevé el artículo 63 de la ley impugnada, **ello no limita a los jueces del orden civil o familiar para aplicar la misma medida en los casos que considere conveniente y oportuno para atender y corregir, en un caso concreto, la situación de violencia contra mujeres, niños, niñas y adolescentes**, pudiendo las autoridades jurisdiccionales ordenar como medida de protección la entrega del pasaporte respectivo de las hijas e hijos menores de dieciocho años, para su resguardo en tanto el Juez fije los lineamientos que deben cumplirse para su liberación, siendo que, en todo caso, para la emisión de la orden de protección respectiva, el Ministerio Público o el órgano jurisdiccional competente, debe tomar en consideración los lineamientos que prevén los artículos 32 y 33 de la Ley General de la materia.

Además, debe tenerse en cuenta que, por un lado, el artículo 282, inciso A, fracción I, del Código Civil para el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, faculta al Juez de lo Familiar para que, atendiendo a las circunstancias del caso concreto, **de oficio tome las medidas adecuadas para salvaguardar la integridad y seguridad de los interesados**, **incluyendo las de violencia familiar**, ***'donde tendrá la más amplia libertad para dictar las medidas que protejan a las víctimas'***; y por otro, el diverso 283, fracción V, del referido código[4], establece que en la sentencia de divorcio pueden contemplarse las **medidas de seguridad necesarias para corregir los actos de violencia familiar**, **en términos de la Ley de Asistencia y Prevención**

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

a la Violencia Familiar y la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México, aspectos en los cuales resulta una clara aplicación del artículo 63, fracción XI, impugnado por la promovente" (párrs. 148-153).

Decisión

Se reconoció 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, por no violentar los principios de legalidad y seguridad jurídica ni la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para regular la materia procedimental penal.

Se declaró la invalidez de los artículos del Código Penal para el Distrito Federal, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México y la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México que referían a la inscripción de los sentenciados por delitos sexuales al Registro Público de Personas Agresoras Sexuales, así como al carácter público de éste. Lo anterior, al considerarlos violatorios del derecho a la reinserción social y a la prohibición de penas excesivas, inusitadas o de las prohibidas por el artículo 22 constitucional.

3.3 Condiciones para su otorgamiento

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 6141/2014, 26 de agosto de 2015[34]

Hechos del caso

Una mujer y un hombre contrajeron matrimonio en el Estado de México. En 2013 la mujer promovió una controversia familiar en la que señaló que su esposo ejercía violencia física, verbal, psicológica y económica en contra de ella y de sus hijos, razón por la que solicitó diversas medidas de protección. Además, anexó a su demanda el informe de una evaluación psicológica que le realizaron a ella y a dos de sus hijos, en la que se señalaba que todos presentaban rasgos de haber sufrido violencia. Meses después promovió el juicio de divorcio, que se acumuló al juicio por violencia familiar para ser resuelto en una sola sentencia.

El juez familiar del Estado de México que conoció del asunto admitió la demanda y en el auto inicial decretó como medidas de protección: 1) que el presunto generador de violencia abandonara inmediatamente el domicilio común, apercibido de que de resistirse se haría uso de la fuerza pública para su exclusión y 2) se le prohibió el acceso al domicilio familiar y acercarse a una distancia máxima de 100 metros de su esposa y de sus hijos menores de edad, así como cualquier otro contacto físico, verbal o telefónico.

Al dictar la sentencia del juez familiar resolvió que 1) se acreditó la violencia ejercida por el hombre en contra de la mujer y sus hijos; 2) ordenó que los integrantes de la familia tomaran terapia psicológica; 3) indicó que las medidas de protección previamente dictadas se mantendrían hasta que el riesgo desapareciera; 4) otorgó la guardia y custodia definitiva de los hijos a favor de la madre y estableció un régimen de visitas para el padre en las instalaciones del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

[34] Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

Inconforme con la sentencia, el hombre interpuso un recurso de apelación. En su resolución, la sala de lo familiar confirmó la sentencia del juez de primera instancia.

En contra de esta segunda sentencia, el hombre promovió un juicio de amparo directo en el que alegó que la sala había incurrido en violaciones procesales pues fue emplazado a juicio y notificado sobre las medidas de protección el mismo día. También cuestionó la valoración de las pruebas periciales en psicología y una incorrecta condena en alimentos al no poder trabajar, pues su fuente de ingresos consistía en dos locales comerciales que se encontraban en la planta baja del domicilio familiar.

El tribunal colegiado de circuito que conoció del amparo determinó que en el caso no se acreditaron violaciones procesales, ya que la ley aplicable no impide que las medidas de precaución sean determinadas en el auto de admisión con efectos de emplazamiento. Además, consideró justificada la imposición de las medidas de protección mencionadas, por lo que no le concedió el amparo.

Para combatir la sentencia del colegiado, el hombre promovió un recurso de revisión que fue admitido por la Primera Sala de la Corte. En su escrito alegó, entre otras cuestiones, que el artículo 2.355 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México vulnera las garantías constitucionales y convencionales para acceder con libertad a la impartición de justicia, debido proceso, derecho de audiencia y tutela judicial.

Problema jurídico planteado

1. ¿Las medidas de protección o prevención pueden ser dictadas desde el inicio de la controversia familiar o en cualquier momento del juicio?

2. ¿Qué requisitos debe observar la persona juzgadora para dictar las medidas de protección o prevención?

Criterio de la Suprema Corte

1. Las medidas de protección o prevención pueden dictarse desde el inicio de la controversia familiar o en cualquier momento del juicio, pues esto otorga garantías a las víctimas de que no serán objeto de nuevas agresiones y hace efectivo su derecho a denunciar los actos de violencia cometidos en su contra.

2. Para dictar la orden de emergencia basta que exista una situación de riesgo que comprometa los bienes y derechos de los integrantes de la familia, sin que sea necesario que se actualice un daño. Así, el riesgo debe entenderse como la posibilidad de que un daño probable ocurra en el futuro. Para demostrar tal probabilidad basta con que el juzgador advierta, además del dicho de la persona que alega la agresión, la existencia de indicios leves sobre dicha situación.

Justificación del criterio

1. La Corte señala que "la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México definió en su artículo 28 a las órdenes de protección como actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima y son fundamentalmente precautorias y cautelares. Éstas deberán otorgarse por la autoridad competente, inmediatamente que conozcan de hechos constitutivos de Infracciones o delitos que impliquen violencia de género. Dispuso que las órdenes de protección pueden ser de

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/

emergencia o preventivas, y entre éstas se encuentra la posibilidad de ordenar que la persona agresora desocupe el domicilio en el que habite la víctima" (pág. 25).

"En esa misma línea, en el artículo 2.355 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México se estableció que en las controversias de violencia familiar el juez podrá dictar las medidas de protección al admitirse la demanda de violencia familiar o durante el proceso. Entre dichas medidas se encuentra el ordenar al presunto generador de violencia que salga inmediatamente del domicilio común, aunque fuera propietario del inmueble" (pág. 26).

"De la normatividad anterior se observa que las medidas de prevención pueden dictarse desde la admisión de la demanda de violencia familiar. Esta Primera Sala considera que ello se encuentra justificado en atención a las obligaciones internacionales del Estado mexicano en las que se comprometió a prevenir y erradicar la violencia.

La Primera Sala considera que ésta puede dictarse "[…] desde el inicio de la controversia familiar, o en cualquier momento del juicio. Así, el que la orden de emergencia se dicte al momento mismo de la admisión de la demanda de violencia familiar, no hace sino otorgar garantías a las víctimas de que no serán objeto de nuevas agresiones, y hace efectivo su derecho a denunciar los actos de violencia que han sido cometidos en su contra" (pág. 26).

2. La Primera Sala considera que "respecto a la forma o elementos que deben verificarse para que pueda dictarse la orden de emergencia, […] basta que exista una situación de riesgo que comprometa los bienes y derechos de los integrantes del grupo familiar, sin que sea necesario que se actualice un daño. Aquí conviene hacer una precisión sobre el concepto de riesgo. Este debe entenderse como la posibilidad de que un daño 'probable' ocurra en el futuro. Para demostrar tal probabilidad basta con que el juzgador advierta, además del dicho de la persona que la alega la agresión, la existencia de *indicios leves* sobre dicha situación" (pág. 27).

"Tal estándar se desprende tanto del deber de protección de los derechos a la salud e integridad física y mental de las víctimas, de las medidas de protección reforzadas que merecen los menores de edad; así como de la normatividad del Estado de México conforme a la cual, para otorgar las órdenes emergentes y preventivas deberá considerarse el riesgo o peligro existente, y la seguridad de la víctima. Esto es, la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de México no alude al concepto de daño, sino que señala que basta con que la víctima se encuentre en una situación de riesgo, requerimiento que es congruente con la protección que merecen los derechos y valores que se afectan en las situaciones de violencia familiar" (pág. 27).

"Por otro lado, ni el momento en que se dicta la medida de urgencia, ni el estándar que se requiere para que las órdenes precautorias sean procedentes, vulneran los derechos al debido proceso, audiencia o propiedad del agresor ya que, por un lado, tales medidas no son definitivas; y por otro, merecen un grado de protección menor frente a los valores y derechos que se pretenden proteger" (pág. 28).

Decisión

La Corte decidió confirmar la sentencia del tribunal colegiado de circuito y negó el amparo.

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
© Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/