



# PERIÓDICO OFICIAL

## DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

Fundado en 1867

Las leyes y demás disposiciones son de observancia obligatoria por el solo hecho de publicarse en este periódico. Registrado como artículo de 2a. clase el 28 de noviembre de 1921.

**Directora: Mtra. Jocelyne Sheccid Galinzoga Elvira**

Juan José de Lejarza # 49, Col. Centro, C.P. 58000

OCTAVA SECCIÓN

Tel. 443 - 3-12-32-28

**TOMO CLXXXVIII**

**Morelia, Mich., Miércoles 3 de Septiembre de 2025**

**NÚM. 95**

**Responsable de la Publicación**  
**Secretaría de Gobierno**

### DIRECTORIO

**Gobernador Constitucional del Estado  
de Michoacán de Ocampo**

Mtro. Alfredo Ramírez Bedolla

**Secretario de Gobierno**

Lic. Raúl Zepeda Villaseñor

**Directora del Periódico Oficial**

Mtra. Jocelyne Sheccid Galinzoga Elvira

Aparece ordinariamente de lunes a viernes.

Tiraje: 40 ejemplares

Esta sección consta de 50 páginas

Precio por ejemplar:

\$ 36.00 del día

\$ 46.00 atrasado

**Para consulta en Internet:**

[www.periodicooficial.michoacan.gob.mx](http://www.periodicooficial.michoacan.gob.mx)

[www.congresomich.gob.mx](http://www.congresomich.gob.mx)

**Correo electrónico**

[periodicooficial@michoacan.gob.mx](mailto:periodicooficial@michoacan.gob.mx)

## CONTENIDO

**PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 129/2022.**

**PROMOVENTE: COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL  
ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO.**

**PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT.**

**SECRETARIA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ.**

**SECRETARIA AUXILIAR: ITZEL DE PAZ OCAÑA.**

**COLABORADORA: HILDA FERNANDA JIMÉNEZ MURGUÍA.**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día veintinueve de febrero de dos mil veinticuatro, emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 129/2022 promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo, por conducto de su Presidente, en contra de la totalidad del decreto y de diversos preceptos de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo, contenida en el Decreto 197, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa, el treinta de agosto de dos mil veintidós.

### ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

- Publicación de la ley impugnada.** El treinta de agosto de dos mil veintidós se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el Decreto número 197, por el cual se expidió la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio de esa entidad federativa.
- Presentación de la demanda.** El siete de septiembre de dos mil veintidós, Marco Antonio Tinoco Álvarez, en su carácter de Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo, presentó la demanda de acción de inconstitucionalidad ante la oficina local de Correos de México, en la que planteó la invalidez de la totalidad del Decreto por el que se expidió la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio, así como de algunos de sus preceptos en lo

particular. Este escrito fue recibido el doce de septiembre siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3. **Artículos constitucionales violados.** La Comisión Estatal accionante consideró vulnerados los artículos 1, 4, 14, 16, 21, 28, 73, fracción XXI, inciso c), 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1, 2, 9, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
4. Conceptos de invalidez. En su escrito inicial, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo planteó ocho conceptos de invalidez:
  - a) **Primero. Omisión de efectuar una consulta pública a las mujeres.** La ley impugnada vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica, ya que el Congreso del Estado de Michoacán no garantizó el derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe de las mujeres, pues no fueron escuchadas ni participaron en el proceso legislativo de forma directa e inmediata, aun cuando son las destinatarias de dicha normatividad al crear un nuevo estatus en su esfera jurídica.
  - b) Este derecho deriva de una interpretación histórico-evolutiva, auténtica y teleológica de los artículos 4.2, 8, inciso a), y 9, inciso a), <sup>1</sup>, del Convenio 190 sobre la Violencia y el Acoso de la Organización Internacional del Trabajo y del preámbulo y de los diversos 11.2, inciso c) y 14.2 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer <sup>2</sup>.
  - c) De estos ordenamientos se desprende que los Estados parte tuvieron la convicción de que las mujeres fueran escuchadas en todo acto que pudiera afectarlas, es decir, se contempló un derecho de participación amplio, ya que se trata de un sector marginado históricamente que se erige como un grupo vulnerable, por lo que requiere de una protección reforzada a través de una política de compensación de todos los órganos del Estado.
  - d) **Segundo. Incompetencia del Congreso del Estado de Michoacán para legislar en materia procesal penal.** La expedición de normas procesales penales es una facultad exclusiva del Congreso de la Unión, en términos de lo previsto en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política del país <sup>3</sup>, por lo que se considera que los artículos 5, fracciones III, IV, V y VI, 12 y del 14 al 21 de Ley impugnada son inválidos, ya que inciden en esta materia.
  - e) Estos numerales contemplan diversas actuaciones relacionadas con la investigación del delito, que transgreden la competencia exclusiva del Congreso federal, tales como: diligencias preparatorias, asesoría personal e impugnativa, vistas, actos inherentes a la investigación del delito, solicitudes de información y dictado de medidas restitutorias.

<sup>1</sup> Artículo 4.2. Todo Miembro deberá adoptar, de conformidad con la legislación y la situación nacional y en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, un enfoque inclusivo, integrado y que tenga en cuenta las consideraciones de género para prevenir y eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Este enfoque debería tener en cuenta la violencia y el acoso que impliquen a terceros, cuando proceda, y consiste, en particular en:

- a) prohibir legalmente la violencia y el acoso;
- b) velar por que las políticas pertinentes aborden la violencia y el acoso;
- c) adoptar una estrategia integral a fin de aplicar medidas para prevenir y combatir la violencia y el acoso;
- d) establecer mecanismos de control de la aplicación y de seguimiento o fortalecer los mecanismos existentes;
- e) velar por que las víctimas tengan acceso a vías de recurso y reparación y a medidas de apoyo;
- f) prever sanciones;
- g) desarrollar herramientas, orientaciones y actividades de educación y de formación, y actividades de sensibilización, en forma accesible, según proceda, y
- h) garantizar que existan medios de inspección e investigación efectivos de los casos de violencia y acoso, incluyendo a través de la inspección del trabajo o de otros organismos competentes.

Artículo 8. Todo Miembro deberá adoptar medidas apropiadas para prevenir la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, en particular:

- a) reconocer la importante función de las autoridades públicas en el caso de los trabajadores de la economía informal.

Artículo 9. Todo Miembro deberá adoptar una legislación que exija a los empleadores tomar medidas apropiadas y acordes con su grado de control para prevenir la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, incluidos la violencia y el acoso por razón de género, en particular, en la medida en que sea razonable y factible:

- a) adoptar y aplicar, en consulta con los trabajadores y sus representantes, una política del lugar de trabajo relativa a la violencia y el acoso.

<sup>2</sup> Artículo 11.2. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para:

- c) Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños;

Artículo 14.2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:

- a) Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles;
- b) Tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia;
- c) Beneficiarse directamente de los programas de seguridad social;
- d) Obtener todos los tipos de educación y de formación, académica y no académica, incluidos los relacionados con la alfabetización funcional, así como, entre otros, los beneficios de todos los servicios comunitarios y de divulgación a fin de aumentar su capacidad técnica;
- e) Organizar grupos de autoayuda y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena;
- f) Participar en todas las actividades comunitarias;
- g) Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento;
- h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.

<sup>3</sup> Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

- XXI. Para expedir:

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

Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales

- f) El artículo 7 de la ley impugnada es inconstitucional, ya que faculta a los Ayuntamientos -entes político-administrativos- a ejercer una función de carácter penal que la Constitución Política del país no permite ejercer a ningún funcionario municipal, consistente en recibir y canalizar cualquier denuncia de un posible feminicidio o tentativa de feminicidio hacia la Fiscalía Especializada a través de las agencias del Ministerio Público.
- g) Esta disposición también vulnera los principios de seguridad y certeza jurídica de las personas ofendidas, denunciantes o querellantes, ya que les condiciona a acudir a una autoridad administrativa que carece de competencia, cuando a quien le corresponde conocer del acto delictivo es a la Fiscalía General de Michoacán.
- h) El Congreso local erróneamente dotó al Ayuntamiento de la facultad de mando respecto a las facultades de investigación de la policía municipal, cuando su conducción y dirección están supeditadas exclusivamente a lo que ordene el Ministerio Público, como lo establece el artículo 21 constitucional<sup>4</sup>.
- i) **Tercero. Incompetencia del Congreso de Michoacán en materia de criterios de oportunidad.** El artículo 12, fracción III, de la ley impugnada contempla que la Fiscalía Especializada no podrá aplicar un criterio de oportunidad en ningún momento del proceso penal por el delito de feminicidio consumado o en grado de tentativa. Esta previsión invade la competencia del Congreso Federal, ya que el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal vedan la posibilidad de que las entidades federativas legislen en esta materia.
- j) **Cuarto. Omisión de regular el transfeminicidio.** El Congreso local omitió incluir la figura del feminicidio cometido en contra de personas transgénero y transexuales, pues la ley impugnada únicamente contempla el feminicidio cometido contra las mujeres cisgénero, lo que vulnera los principios de igualdad y no discriminación e inobserva que este grupo pertenece a un sector de alta vulnerabilidad que requiere de protección reforzada y merece estar contemplado en la legislación.
- k) **Quinto. Vulneración al principio de taxatividad.** El artículo 29 de la ley impugnada vulnera el principio de taxatividad, porque no se establecen parámetros claros para la conformación del Observatorio, ya que omite señalar quién lo presidirá y cuáles son sus funciones; identificar a quienes lo integrarán y cuál será su duración en el cargo; precisar la forma de designación de sus integrantes y puntualizar los elementos mínimos para su creación, operación y desarrollo de actividades.
- l) Esta falta de previsión se equipara a una omisión legislativa relativa de ejercicio obligatorio, pues se emitió una ley de manera incompleta y deficiente que impuso una obligación de hacer a sus destinatarios, sin contar con lineamientos mínimos esenciales para satisfacer esa exigencia, lo que vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica.
- m) La norma no indica la forma y los términos en que se conformará el Observatorio, es decir, si se integrará a través de una convocatoria pública, si existen órganos permanentes o será bajo designación, selección o insaculación directa por parte de la propia Comisión de los Derechos Humanos, por lo que tal amplitud genera una facultad discrecional ilimitada y un extenso margen de apreciación de quienes lo conformarán.
- n) El precepto impugnado contempla que la Comisión accionante integrará el Observatorio, sin embargo, el artículo 102, apartado B, constitucional<sup>5</sup> establece que las Comisiones Estatales de Derechos Humanos carecen de atribuciones para conformar y presidir Observatorios, y sólo pueden conocer de quejas, formular recomendaciones públicas no vinculantes, informes generales y especiales.
- o) **Sexto. Incompetencia de la Fiscalía Especializada para solicitar información a las empresas telefónicas y de comunicación.** El artículo 17, fracción VI, de ley impugnada es inconstitucional, porque faculta a la Fiscalía Especializada para solicitar información directamente a las empresas telefónicas y de comunicación. Sin embargo, la autorización para obtener información o intervenir en las comunicaciones privadas siempre debe provenir de la autoridad jurisdiccional federal y no de una autoridad diversa.
- p) **Séptimo. Ausencia de políticas públicas en materia de prevención.** El capítulo VII de la ley impugnada (artículos 25 a 32) vulnera el artículo 28 constitucional, que establece que la obligación de formular políticas públicas recae prioritariamente en el Poder Ejecutivo federal, estatal o municipal, ya que faculta a la Fiscalía Especializada como el ente generador y

4 Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

5 Artículo 102. B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

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

ejecutor de las políticas públicas en materia de prevención y erradicación del feminicidio, sustituyendo inconstitucionalmente al titular del Poder Ejecutivo local en sus atribuciones.

- q) **Octavo. Violación al procedimiento legislativo.** El Congreso del Estado de Michoacán incurrió en diversas violaciones al procedimiento legislativo, pues no siguió los parámetros constitucionales y reglamentarios contenidos en los artículos 37 a 42 de la Constitución Política de la entidad y 234 a 277 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán.

5. **Registro y turno.** El veintiuno de septiembre de dos mil veintidós, el entonces Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 129/2022 y turnó el asunto a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

6. **Admisión.** El diecinueve de octubre de dos mil veintidós, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, requirió a los titulares de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al Secretario de Gobierno (por haber refrendado el decreto impugnado), todos del Estado de Michoacán, para que rindieran los informes correspondientes. Por otra parte, respecto del Director del Periódico Oficial de esa entidad federativa, determinó que no procedía tenerlo como autoridad emisora de la norma impugnada, al tratarse de una autoridad subordinada, en términos de la jurisprudencia de rubro: "**LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS**"<sup>6</sup>.

7. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Michoacán.** El veintiocho de noviembre de dos mil veintidós, la Diputada Julieta García Zepeda, en su carácter de Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, rindió su informe en los siguientes términos:

- a) **Primero.** Ninguno de los tratados internacionales que cita la Comisión accionante contempla la obligación de realizar una consulta previa a las mujeres en materia de prevención y erradicación del feminicidio, por lo que la ley impugnada carece de un vicio de esa naturaleza.
- b) La falta de consulta no vulnera la intervención ni la participación de las mujeres en el proceso legislativo, ya que ellas son representadas democráticamente por las legisladoras electas por la ciudadanía michoacana. Sobre todo, tomando en cuenta que las diputadas estuvieron involucradas directamente en la emisión de la ley impugnada, al formar parte de su discusión y aprobación.
- c) **Segundo.** Los artículos 5, fracciones III, IV, V y VI, 7, 12 y 14 a 21 de la ley impugnada no invaden la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia procesal penal, pues sólo establecen la creación de una Fiscalía Especializada -dependiente de la Fiscalía General- para investigar y erradicar el feminicidio, de manera armónica con la legislación nacional.
- d) El artículo 7 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán no concede a los Ayuntamientos una función de carácter penal, pues sólo contempla la obligación que tiene de denunciar inmediatamente los hechos constitutivos de un delito al Ministerio Público, proporcionando todos los datos que correspondan y poniendo a su disposición a las personas detenidas, lo cual es acorde a lo establecido en el artículo 222 del Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>7</sup>.
- e) **Tercero.** El artículo 12, fracción III, de la legislación impugnada no invade la competencia federal, ya que no define ni crea criterios de oportunidad, sino que se limita a establecer los casos en los cuales la autoridad competente, es decir, la Fiscalía Especializada para Investigar y Erradicar el Feminicidio en el Estado de Michoacán, podrá abstenerse de ejercer la acción penal por la aplicación de un criterio de oportunidad, en los términos regulados por las normas federales en la materia.
- f) **Cuarto.** No existe la omisión legislativa de incluir en la ley impugnada el feminicidio contra mujeres transgénero, pues dicha norma debe interpretarse ampliamente y con perspectiva de género, a fin de eliminar las causas de opresión y jerarquización, la desigualdad y la injusticia por razones de género. Además, no existe desprotección hacia este grupo, pues el artículo 121

6 Datos de localización: Pleno. Novena Época. Agosto de 2000. Registro digital: 191294. Controversia constitucional 26/99. 24 de agosto de 2000. Once votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

7 Artículo 222. Deber de denunciar.

Toda persona a quien le conste que se ha cometido un hecho probablemente constitutivo de un delito está obligada a denunciarlo ante el Ministerio Público y en caso de urgencia ante cualquier agente de la Policía.

Quien en ejercicio de funciones públicas tenga conocimiento de la probable existencia de un hecho que la ley señale como delito, está obligado a denunciarlo inmediatamente al Ministerio Público, proporcionándole todos los datos que tuviere, poniendo a su disposición a los imputados, si hubieren sido detenidos en flagrancia. Quien tenga el deber jurídico de denunciar y no lo haga, será acreedor a las sanciones correspondientes.

Cuando el ejercicio de las funciones públicas a que se refiere el párrafo anterior, correspondan a la coadyuvancia con las autoridades responsables de la seguridad pública, además de cumplir con lo previsto en dicho párrafo, la intervención de los servidores públicos respectivos deberá limitarse a preservar el lugar de los hechos hasta el arribo de las autoridades competentes y, en su caso, adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere, así como poner a disposición de la autoridad a los detenidos por conducto o en coordinación con la policía. [...]

del Código Penal del Estado contempla el homicidio en razón de la identidad de género <sup>8</sup>.

- g) **Quinto.** La Ley para Prevenir y Erradicar el Femicidio del Estado de Michoacán no vulnera el principio de taxatividad, porque establece claramente su objetivo, sus principios, efectos y derechos, así como el delito de feminicidio, en qué consiste la conducta ilícita, las hipótesis para el medio comisivo y la finalidad de su actuar.
- h) El artículo 29 y el artículo sexto transitorio de la ley impugnada establecen claramente las acciones de organización y las funciones de las diversas autoridades que conformarán el "Observatorio" como ente de participación en la materia. Conforme a estos preceptos, las autoridades ahí contempladas supervisarán y vigilarán el actuar de la Fiscalía Especializada, monitorearán las denuncias presentadas y podrán proponer acciones y políticas de prevención dentro de la procuración e impartición de justicia, sin que la ley les otorgue facultades discrecionales ilimitadas.
- i) **Sexto.** El artículo 17, fracción VI, de la ley impugnada no es inconstitucional, porque la norma no permite la intervención de la comunicación privada, por el contrario, únicamente faculta a la Fiscalía Especializada para solicitar información a las empresas telefónicas o de comunicación, como pueden ser registros con información sobre llamadas telefónicas en determinadas fechas a ciertas personas y en un horario específico <sup>9</sup>.
- j) **Séptimo.** El capítulo VII de la ley impugnada denominado "Políticas públicas en materia de prevención y obligaciones" no vulnera el artículo 28 constitucional, ya que no pretende que la Fiscalía Especializada genere políticas públicas en sustitución del titular del Ejecutivo Estatal, sino que organice y ejecute la norma, de acuerdo con los criterios nacionales e internacionales en materia de violencia de género y el feminicidio.
- k) **Octavo.** El procedimiento legislativo carece de vicios, ya que fue respetuoso de los artículos 36 al 42 y 44 de la Constitución local y de lo que establece la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, tal como se desprende del expediente legislativo anexo al informe del Congreso.

8. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán.** El primero de diciembre de dos mil veintidós, Manuel Alejandro Cortes Ramírez, Director de Asuntos Constitucionales y Legales de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán, en su carácter de representante del Poder Ejecutivo y del Secretario de Gobierno de esa entidad federativa, presentó dos escritos en los que rindió los informes respectivos de manera prácticamente idéntica, en los siguientes términos:

- a) **Primero.** El Poder Ejecutivo local y el Secretario de Gobierno no estaban obligados a efectuar una consulta pública a las mujeres michoacanas, porque únicamente participaron en la promulgación de la norma. Además, carece de relevancia llevar a cabo una consulta de ese tipo para legislar sobre un tema que pretende proteger a las mujeres de un problema que les aqueja.
- b) **Segundo.** El Congreso local sí tiene competencia para legislar en materia de feminicidio, ya que no es facultad exclusiva del Congreso de la Unión. Y, suponiendo que el accionante tuviera razón, la acción de inconstitucionalidad no es la vía idónea para reclamar la invalidez de la ley impugnada.
- c) **Tercero.** El hecho de que la ley impugnada no contemple el delito de transfeminicidio no actualiza una omisión legislativa, porque en la prevención y erradicación de los feminicidios deben tomarse en cuenta diversos aspectos y no únicamente el hecho de que se trate de un homicidio en agravio de personas del sexo femenino, cualquiera que sea su condición, ya sean cisgénero o transgénero, pues la norma no hace ningún tipo de clasificación.
- d) **Cuarto.** La ley impugnada no regula ni tipifica el delito de feminicidio, por lo que al no estar frente a una ley penal, no existe una vulneración al principio de taxatividad, ya que la normatividad tiene por objeto prevenirlo y erradicarlo, a través de la propuesta, regulación, coordinación y distribución de facultades a distintas instancias de gobierno para que, con base en sus competencias, actúen conforme al objetivo de la ley.
- e) **Quinto.** La Fiscalía Especializada es el órgano competente para investigar y perseguir el delito de feminicidio, por lo que está legalmente facultada para solicitar información a las empresas telefónicas y de telecomunicaciones, a fin de estar en posibilidad de ejercer la acción penal ante los tribunales por estos hechos ilícitos.

<sup>8</sup> Artículo 121. Homicidio en razón de la preferencia sexual.

Comete el delito de homicidio en razón de la preferencia sexual quien prive de la vida a mujer u hombre por razones de su preferencia sexual o identidad de género, cuando se actualice alguna de las siguientes circunstancias: [...]

<sup>9</sup> El homicidio en razón de la preferencia sexual se considerará homicidio calificado.

Cf. Jurisprudencia P. XXXV/2008, de rubro: "FACULTAD DE INVESTIGACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 97, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LA COMISIÓN INTEGRADA CON MOTIVO DEL EJERCICIO DE AQUÉLLA ESTÁ FACULTADA PARA SOLICITAR LOS REGISTROS DE LLAMADAS TELEFÓNICAS". Datos de localización: Pleno. Novena época. Marzo de 2008. Registro: 170086. Facultad de investigación de violaciones graves de garantías individuales 2/2006. 29 de noviembre de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Fernando Franco González Salas

- f) **Sexto.** No existe la omisión de emitir políticas públicas en materia de prevención del feminicidio porque precisamente la ley impugnada tiene por objeto establecer políticas públicas en ese ámbito, dentro del capítulo VII denominado "Políticas Públicas en Materia de Prevención y Obligaciones", que va de los artículos 25 a 33.
- g) **Séptimo.** El Poder Ejecutivo local y el Secretario de Gobierno no tuvieron intervención en el procedimiento legislativo, pues únicamente participaron en la promulgación de la ley impugnada, por lo que no existe la vulneración que la Comisión accionante les atribuye.
9. **Admisión de informes y requerimiento.** El trece de diciembre de dos mil veintidós, la Ministra instructora emitió un auto en el que determinó que no era admisible el informe del Congreso del Estado de Michoacán, ya que se presentó en copia simple y sin firma autógrafa. En vista de lo anterior, lo requirió para que en el plazo de tres días remitiera el informe original, apercibido que, de no hacerlo, el asunto se resolvería con las constancias y elementos que obraran en autos. Por otra parte, tuvo al Gobernador y al Secretario de Gobierno de esa entidad federativa rindiendo los informes solicitados.
10. **Pedimento.** El Fiscal General de la República no presentó pedimento en el presente asunto.
11. **Cierre de instrucción.** El dieciocho de enero de dos mil veintitrés, la Ministra instructora emitió un acuerdo en el que tuvo por formulados los alegatos por parte del Gobernador y del Secretario de Gobierno de Michoacán. Por otra parte, hizo efectivo el apercibimiento contra el Congreso de esa entidad federativa por omitir enviar el informe original solicitado e indicó que el asunto se resolvería con base en las constancias y elementos que están en el expediente. Finalmente, declaró el cierre de la instrucción para elaborar el proyecto de resolución del asunto.
12. **Incidente.** El veinticuatro de enero de dos mil veintitrés, la Diputada Julieta García Zepeda, Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán interpuso un incidente de nulidad de notificaciones en relación con el acuerdo de trece de diciembre de dos mil veintidós en el que se le requirió por la exhibición del informe original y contra la notificación del auto de dieciocho de enero de dos mil veintitrés en el que se informó que había fenecido el plazo para que exhibiera tal documento.
13. **Resolución.** Una vez admitido, dentro del cuaderno incidental, en interlocutoria de dieciséis de febrero de dos mil veinticuatro, la Ministra instructora declaró infundado el incidente.
14. **Amicus curiae.** En escrito presentado el veinte de enero de dos mil veintitrés, Ignaela Tzintzún Alberto, en calidad de Presidenta de la "Asociación Pro Defensa de los Derechos Humanos de Michoacán" presentó un amicus curiae para reforzar los conceptos de invalidez de la Comisión accionante y desvirtuar la ley impugnada.
15. En síntesis, argumentó que dicha legislación omitió adoptar la normativa y los precedentes interamericanos en la materia; no estableció la obligación de remover todos los obstáculos que impidan una debida investigación de los hechos, la cual debe realizarse con perspectiva de género y por personas con perfiles idóneos; no contempló el deber de publicar las estadísticas en materia de feminicidio ni la regulación de la asistencia y reparación a las víctimas. En auto de treinta de mayo de dos mil veintitrés, la Ministra instructora tuvo por formuladas tales manifestaciones en calidad de amicus curiae.
16. **Solicitud de ampliación de la demanda.** El seis de junio de dos mil veintitrés, el Presidente de la Comisión accionante presentó un escrito en el que solicitó la ampliación de su escrito de demanda para formular un nuevo concepto de invalidez, en el que planteó que la ley impugnada es inválida, ya que el Congreso local omitió de manera absoluta y en ejercicio obligatorio crear un órgano independiente y autónomo de peritos para auxiliar en la investigación de los hechos vinculados con feminicidios.
17. **Desechamiento.** El veintiocho de junio de dos mil veintitrés, la Ministra instructora desechó la ampliación de la demanda por ser extemporánea, aunado a que el accionante pretendió expresar nuevos motivos por los que considera que la ley impugnada es inconstitucional, aun cuando la ampliación procede únicamente cuando se conoce un hecho nuevo con motivo de la contestación o por un hecho superviniente acontecido con posterioridad.

### I. COMPETENCIA

18. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del país<sup>10</sup> y 10, fracción I, de

<sup>10</sup> Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

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

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

la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación <sup>11</sup>, en relación con el punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General número 1/2023 de este alto tribunal, por tratarse de una acción de inconstitucionalidad en la que es necesaria la intervención del Tribunal <sup>12</sup> Pleno.

## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

19. De la lectura integral del escrito de demanda presentado por la Comisión accionante se advierte que sus conceptos de invalidez están dirigidos a combatir la totalidad de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo, contenida en el Decreto 197, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa, el treinta de agosto de dos mil veintidós ya que, a su juicio, el procedimiento legislativo se encuentra viciado y no se realizó una consulta previa a las mujeres michoacanas antes de la emisión de la ley.
20. Además, de forma específica, la Comisión accionante impugna los artículos 5, fracciones III, IV, V y VI, 7, 12, 14, 15, 16, 17, fracción VI, 18, 19, 20, 21, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 y 32 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo.

## III. OPORTUNIDAD

21. El primer párrafo del artículo 60 de la Ley Reglamentaria establece que el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y que su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general impugnada sea publicada en el medio oficial correspondiente <sup>13</sup>.
22. En este caso, el Decreto 197 por el que se expidió la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo fue publicado el martes treinta de agosto de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del miércoles treinta y uno de agosto al jueves veintinueve de septiembre de dos mil veintidós.
23. Así, este Tribunal Pleno concluye que la demanda se presentó de manera oportuna, ya que la Comisión accionante depositó su escrito en la oficina de correos de su localidad el siete de septiembre de dos mil veintidós.

## IV. LEGITIMACIÓN

24. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del país, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo está legitimada para impugnar la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo, porque es un organismo de protección de los derechos humanos local y combate una ley expedida por la legislatura de su estado que considera violatoria de derechos humanos.
25. En el caso, el Presidente de la Comisión accionante impugnó el Decreto 197 por el que se expidió la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo, ya que consideró que su emisión: a) vulneró el procedimiento legislativo; b) transgredió el derecho a la consulta previa de las mujeres; c) invadió la competencia federal en materia procesal penal; d) vulneró el principio de taxatividad; e) invadió la competencia de la autoridad judicial federal al facultar a la Fiscalía especializada para solicitar información a empresas telefónicas o de comunicación, e f) incurrió en una omisión legislativa por no contemplar el transfeminicidio.
26. Por otro lado, conforme a lo previsto en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia <sup>14</sup>, los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello. Por su parte, los artículos 18 y 27, fracción I <sup>15</sup>, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo señala que le corresponde a quien la preside la representación legal.
27. En el presente caso, la demanda fue presentada por Marco Antonio Tinoco Álvarez, en su carácter de Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo, personalidad que acredita mediante el acuerdo de

11 Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

12 Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

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

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

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

15 Artículo 18. El Presidente es el representante legal y autoridad ejecutiva responsable de la Comisión.

Artículo 27. El Presidente de la Comisión, tendrá las siguientes atribuciones:

I. Ejercer la representación legal y jurídica de la Comisión; [...]

designación de dieciocho de agosto de dos mil veintiuno expedido por el Congreso de Michoacán de Ocampo, suscrito por el Presidente, primer, segundo y tercer secretarios de la Septuagésima Quinta Legislatura de dicho órgano legislativo.

28. En esos términos, este Tribunal Pleno concluye que la acción de inconstitucionalidad fue **promovida por parte legitimada para ello**.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

29. Ninguna de las partes planteó alguna causa de improcedencia ni esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte de oficio su actualización.

VI. ESTUDIO DE FONDO

30. La mayoría de los conceptos de invalidez planteados por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán son infundados, con excepción de aquél que se refiere a la incompetencia del Congreso local para legislar en materia procesal penal, el cual es parcialmente fundado.
31. En su demanda, la Comisión accionante impugna la totalidad la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo, contenida en el Decreto 197, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el treinta de agosto de dos mil veintidós, ya que, a su juicio, existieron diversos vicios en el procedimiento legislativo que llevan a su invalidación, aunado a que debió realizarse una consulta previa, libre e informada a las mujeres de la entidad federativa por ser las destinatarias directas de la normatividad.
32. Adicionalmente impugna algunos artículos en lo particular, al considerar que con ellos el Congreso local invadió la competencia federal en materia procesal penal; vulneró el principio de taxatividad; invadió la competencia de la autoridad judicial federal al facultar a la Fiscalía especializada para solicitar información a empresas telefónicas o de comunicación; e incurrió en una omisión legislativa por no contemplar el transfeminicidio.
33. En consecuencia, por cuestión de método, en esta ejecutoria se estudian los conceptos de invalidez en un orden distinto al propuesto. Primero los relacionados con violaciones al procedimiento legislativo, porque en caso de resultar fundados y tener potencial invalidante, podrían desvirtuar la ley en su totalidad. Después, se analiza lo relativo a la consulta previa, libre e informada a las mujeres de la entidad federativa y, finalmente, los temas en los que se cuestiona de fondo la ley impugnada, conforme al siguiente cuadro temático:

| Tema | Contenido                                                                                                           |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A    | Violación a los principios generales del procedimiento legislativo.                                                 |
| B    | Violaciones al procedimiento legislativo relacionadas con la consulta previa a mujeres.                             |
| C    | Incompetencia del Congreso local para legislar en materia de proceso penal.                                         |
| D    | Violación al principio de taxatividad en la conformación del Observatorio para Prevenir y Erradicar el Feminicidio. |
| E    | Incompetencia de la Fiscalía Especializada para emitir políticas públicas en materia de feminicidio.                |
| F    | Falta de previsión del feminicidio contra mujeres transgénero.                                                      |

- A) Violación a los principios generales del procedimiento legislativo.

A.1) Doctrina jurisprudencial.

34. Este Tribunal Pleno cuenta con una amplia doctrina jurisprudencial en relación con los supuestos que actualizan una violación al procedimiento legislativo que tenga efectos invalidantes. En particular, se ha destacado que el régimen democrático imperante en nuestro texto constitucional exige que en el propio órgano legislativo que discute y aprueba las normas se verifiquen ciertos presupuestos formales y materiales que satisfagan los principios de legalidad, de representatividad y de democracia deliberativa.
35. El pleno respeto al procedimiento legislativo pretende que las normas cuenten con una legitimidad democrática que deriva de sus procesos de creación y de la idea de representación popular que detentan los diversos integrantes de una legislatura, lo cual se obtiene con el respeto a las reglas de votación, la publicidad en el desarrollo del proceso legislativo y en las votaciones, y la participación de todas las fuerzas políticas representadas en el respectivo órgano legislativo en el proceso de creación normativa en condiciones de libertad e igualdad, en un contexto de deliberación pública.



36. En ese sentido, se ha sostenido que el estudio de la violación a las formalidades del procedimiento legislativo debe abordarse a partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, elegida como modelo de Estado de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política del país, por lo que la evaluación del potencial invalidante de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos: economía procesal y equidad en la **deliberación parlamentaria**<sup>16</sup>.
37. Por un lado, el **principio de economía procesal** apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar un efecto invalidante a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto.
38. Por otro lado, el principio de equidad en la deliberación parlamentaria apunta, en cambio, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.
39. Así, en cada caso debe determinarse si existen violaciones al procedimiento legislativo y si redundan en una transgresión a las garantías de debido proceso, legalidad y democracia deliberativa, o si, por el contrario, tales violaciones no tienen relevancia invalidante por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión. Para ello, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares<sup>17</sup>:
- i. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como aquellas que regulan el objeto y desarrollo de los debates.
  - ii. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.
  - iii. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.
40. Por otro lado, es importante mencionar que los criterios sostenidos por este Tribunal Pleno en relación con las violaciones invalidantes y no invalidantes de los procedimientos legislativos han venido flexibilizándose a fin de privilegiar la subsistencia de estos procesos, siempre y cuando se haya respetado el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad, el cumplimiento de las reglas parlamentarias y el principio de la publicidad de las sesiones<sup>18</sup>.
41. Este Tribunal Pleno ha establecido que no sólo deben respetarse los cauces que permitan a las mayorías y a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, sino que también es necesario atender a los lineamientos relacionados con el derecho a la participación deliberativa, que permiten que todas las cuestiones que se sometan a votación del órgano legislativo sucedan en un contexto de deliberación por las partes a quienes la ley les otorga el derecho de intervenir en los debates<sup>19</sup>.
42. Esto se garantiza, por ejemplo, con la entrega de los documentos legislativos con la anticipación detallada en la normatividad aplicable o que se haya dado la correcta dispensa por razón de la urgencia (con la adecuada motivación) de ciertos trámites legislativos, tales como la entrega misma de los documentos que van a ser discutidos por la asamblea, para efecto de que las personas legisladoras puedan emitir su voto libremente y en condiciones de igualdad.
43. Al respecto, este Tribunal Pleno ha sustentado que para el caso de notoria urgencia en la continuación del procedimiento legislativo con dispensa de trámites legislativos se deben acreditar las siguientes condiciones<sup>20</sup>:

16 Sobre el particular, es ilustrativa la tesis P. XLIX/2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Junio de 2008, Tomo XXVII, página 709, registro 169493, de rubro: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO".

17 Los cuales se advierten del contenido de la tesis P. L/2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Junio de 2008, Tomo XXVII, página 717, registro 169437, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL".

18 Acción de inconstitucionalidad 29/2023 y sus acumuladas 30/2023, 31/2023, 37/2021, 38/2023, 43/2023 y 47/2023, fallada en sesión de ocho de mayo de dos mil veintitrés, por mayoría de nueve votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por razones adicionales, Aguilar Morales con el proyecto original, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea separándose de las consideraciones, Ríos Farjat con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones. En contra de los emitidos por las Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

19 Cfr. Controversia constitucional 19/2007, resuelta el dieciséis de febrero de dos mil diez, por unanimidad de votos de las Ministras y Ministros Aguirre Anguiano, Cossio Díaz, Luna Ramos, quien reservó su derecho a formular voto concurrente, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Guidño Pelayo, Aguilar Morales, quien reservó su derecho a formular voto concurrente, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Ortiz Mayagoitia.

Estas consideraciones fueron retomadas en la acción de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2023, resuelta el trece de septiembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de nueve votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández (ponente), Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Luna Ramos. Ausentes: Ministros Aguilar Morales y Cossio Díaz.

20 Postura que se refleja en las tesis P./J. 36/2009 y 37/2009, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Abril de 2009, páginas 1109 y 1110, registros 167521 y 167520, respectivamente, de rubros: "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE" y "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA".

- i. La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto;
  - ii. La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues de hacerse así, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y
  - iii. Que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso se traduzca en afectación a principios democráticos.
44. En ese sentido, esta Suprema Corte ha reiterado que dentro del procedimiento legislativo pueden suceder violaciones a las reglas que regulan el procedimiento legislativo de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la disposición normativa, de manera tal que provocan su invalidez o inconstitucionalidad <sup>21</sup>; aunque también ha sostenido que pueden suscitarse irregularidades de esa misma naturaleza que, por su entidad, no afectan su validez <sup>22</sup>.
45. De ahí que los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como, por ejemplo, la entrada en receso de los órganos legislativos o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que suceden habitualmente.
46. En suma, el análisis que este Tribunal Pleno debe realizar cuando revisa el procedimiento legislativo por el que fue emitida una disposición normativa debe dirigirse a determinar si la existencia de una violación o irregularidad trasciende o no de modo fundamental en su validez constitucional, a la luz de los principios de economía procesal y equidad en la deliberación parlamentaria y en atención a las particularidades del caso.

#### A.2) Régimen legal del procedimiento legislativo en el Estado de Michoacán de Ocampo.

47. Los aspectos más relevantes del procedimiento legislativo de acuerdo con las disposiciones de la Constitución local y de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, vigentes al momento de la promulgación y publicación del decreto impugnado -treinta de agosto de dos mil veintidós-, son los siguientes:
- a) Iniciativa.
48. El artículo 36 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo establece que el derecho de presentar leyes y decretos corresponde al Gobernador del Estado, a los diputados y a las diputadas del Congreso del estado, al Supremo Tribunal de Justicia, a los ayuntamientos y a la ciudadanía michoacana <sup>23</sup>.
49. Por su parte, de acuerdo con el artículo 235 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso local, las iniciativas de ley o de decreto deben ser dirigidas al Presidente del Congreso, citar el fundamento constitucional y legal, tener una exposición de motivos y la propuesta del articulado respectivo <sup>24</sup>. Además, deben presentarse por escrito con firma autógrafa de su promovente y estar acompañada de una versión digital en medio magnético para su reproducción gráfica.
50. Finalmente, los artículos 40 constitucional y 239 de la Ley Orgánica del Congreso local establecen que en la reforma,

21 Resuelta en sesión de dieciséis de enero de dos mil veinte, por unanimidad de votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea

22 Al respecto, es ilustrativa la jurisprudencia P/J. 94/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Agosto de 2001, página 438, registro 188907, de rubro: "VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA".

23 Artículo 36. El derecho de iniciar leyes corresponde:

I. Al Gobernador del Estado;

II. A los Diputados;

III. Al Supremo Tribunal de Justicia;

IV. A los ayuntamientos; y,

V. A los ciudadanos michoacanos, de conformidad con los procedimientos y formalidades que establezca la ley de la materia. No podrán ser objeto de iniciativa popular la materia tributaria o fiscal, de Egresos y la regulación interna de los órganos del Estado.

Las iniciativas presentadas por el Gobernador del Estado o por el Supremo Tribunal de Justicia pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados, ayuntamientos o los ciudadanos, se sujetarán a los trámites que señale el reglamento.

En caso de que exista una crisis evidente en temas de derechos humanos, el Gobernador podrá presentar en cualquier momento, hasta dos iniciativas preferentes que correspondan a tal problemática, por cada año legislativo. Cada iniciativa con el carácter preferente, deberá ser discutida y votada por el Pleno del Congreso del Estado en un plazo máximo de treinta días naturales.

24 Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

Artículo 235. Las iniciativas de Ley o de Decreto deben ser dirigidas al Presidente del Congreso, con fundamento constitucional y legal, tener una exposición de motivos y la propuesta del articulado respectivo.

Las iniciativas deben presentarse por escrito con firma autógrafa de su promovente y estar acompañada de una versión digital en medio magnético para su reproducción gráfica. [...]

derogación y abrogación de leyes o decretos se deben observar los mismos requisitos y formalidades establecidos para su formación <sup>25</sup>.

b) Dictamen.

51. Una vez presentada la iniciativa de ley o decreto, ésta pasará a la o las comisiones del Congreso que correspondan <sup>26</sup>. Las comisiones deberán estudiar, analizar y dictaminar los asuntos que les sean turnados y deben rendir su dictamen al Congreso por escrito, dentro de los noventa días hábiles siguientes a su recepción. Tratándose de iniciativas en las que la Comisión requiera de mayor tiempo para su estudio, antes de que fenezca el plazo por única ocasión, podrán presentar ante el Pleno una solicitud fundada de prórroga hasta por igual plazo <sup>27</sup>.
52. La reunión de estudio, análisis y dictaminación de la iniciativa debe constar en un acta, la cual se remitirá junto con el dictamen correspondiente y el expediente de la conferencia. En dicha reunión, el Presidente de la comisión deberá citar al diputado o la diputada que haya presentado la iniciativa, a efecto de que exponga las consideraciones que considere convenientes, mismas que se asentarán en el acta correspondiente.
53. Los dictámenes deberán contener lo siguiente<sup>28</sup>:
- Los datos que identifiquen la iniciativa o el asunto de que se trate y una exposición clara y precisa sobre lo que se refiere;
  - La expresión pormenorizada de las consideraciones resultantes del análisis y del estudio de la iniciativa, así como de los motivos que la sustentan;
  - El análisis de las observaciones hechas por los Ayuntamientos, y los Poderes Ejecutivo o Judicial en su caso;
  - La resolución por medio de la cual se aprueba o se desecha la iniciativa, en los términos en que fue promovida o con las modificaciones que se le hagan, expresando las razones que justifiquen tal resolución;
  - El texto legislativo que en su caso se propone al Pleno; y,
  - Las firmas autógrafas de los integrantes de las Comisiones que dictaminen.
54. El dictamen de la Comisión debe estar aprobado por la mayoría de los diputados que la integran<sup>29</sup>. En caso de disenso, la persona diputada deberá emitir un dictamen de minoría o, en su caso, un voto particular, el cual se presentará previo a la sesión en que se vaya a discutir el dictamen propuesto por la mayoría.
55. Los dictámenes relativos a reformas constitucionales e iniciativas de ley deben recibir siempre dos lecturas en sesiones distintas. La segunda de ellas se hará en la sesión en que se vaya a debatir y votar. Solo puede dispensarse este requisito cuando se califique de urgencia notoria por acuerdo expreso de las dos terceras partes de los diputados presentes en el Pleno y se hayan distribuido o publicado en la Gaceta Parlamentaria <sup>30</sup>. Las condiciones para que se califique la urgencia notoria son:
- La existencia de riesgo de que por el simple transcurso del tiempo fenezcan derechos u obligaciones;

25 Constitución Política para el Estado de Michoacán de Ocampo.

Artículo 40. La derogación de las leyes se hará con los mismos requisitos y formalidades que se prescriben para su formación.

Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

Artículo 239. En reforma, derogación y abrogación de leyes o decretos, se deben observar los mismos trámites establecidos para su formación.

Artículo 242. Ningún proyecto de Ley o Decreto podrá debatirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas hayan dictaminado.

27 Artículo 243. Las comisiones a las que se turnen iniciativas y demás asuntos a consideración del Pleno, deben rendir su dictamen al Congreso por escrito, dentro de los noventa días hábiles siguientes a su recepción.

Tratándose de iniciativas en las que la Comisión requiera de mayor tiempo para su estudio, antes de que fenezca el plazo por única ocasión, podrán presentar ante el Pleno solicitud fundada de prórroga hasta por igual plazo.

28 Véase el artículo 244 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

29 Artículo 245. El dictamen de Comisión, debe estar aprobado por la mayoría de los diputados que la integran. Los presidentes de las comisiones tienen voto de calidad en caso de empate.

30 Constitución Política para el Estado de Michoacán de Ocampo.

Artículo 38. En los casos de urgencia notoria, calificada por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, el Congreso podrá dispensar la lectura o lecturas del dictamen que hubiere formulado la comisión respectiva.

Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

Artículo 246. Los dictámenes relativos a reformas constitucionales e iniciativas de Ley, deben recibir siempre dos lecturas en sesiones distintas. La segunda de ellas, se hará en la sesión en que se vaya a debatir y votar. Solo puede dispensarse este requisito cuando se califique de urgencia notoria por acuerdo expreso de las dos terceras partes de los diputados presentes en el Pleno y se hayan distribuido o publicado en la Gaceta Parlamentaria.

Las condiciones para que se califique la urgencia notoria son:

I. La existencia de riesgo de que por el simple transcurso del tiempo fenezcan derechos u obligaciones;

II. Que los hechos sobre los que se resuelvan generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto, de que se trate, pues de no hacerlo traería consecuencias negativas para la sociedad; y,

III. Que no se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.

Una vez que se ha verificado la primera lectura, el dictamen regresa a la Comisión respectiva, la cual puede profundizar en el estudio de la iniciativa en cuestión, modificando el dictamen.

ii. Que los hechos sobre los que se resuelvan generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto, de que se trate, pues de no hacerlo traería consecuencias negativas para la sociedad; y,

iii. Que no se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.

56. Por su parte, el artículo 247 de la Ley Orgánica establece que no podrá discutirse ningún dictamen de Ley, Decreto o Propuesta de Acuerdo, sin que previamente se haya distribuido el texto a las personas diputadas por cualquier medio, **por lo menos con veinticuatro horas de anticipación y se haya publicado en la Gaceta Parlamentaria al día de la sesión**<sup>31</sup>.

57. Aquellas iniciativas que no fueren dictaminadas durante el ejercicio de la Legislatura en la que se presentaron, serán objeto de archivo definitivo en la legislatura siguiente si ésta así lo determina<sup>32</sup>.

c) Sesiones.

58. De acuerdo con la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, el Congreso sesionará en Pleno durante el año legislativo que comprende dos periodos ordinarios de sesiones: el primero, del quince de septiembre al treinta y uno de diciembre y, el segundo, del primero de febrero al quince de julio. Durante esos periodos, sesionará en Pleno al menos dos veces al mes o cuando la Mesa Directiva en acuerdo con la Junta de Coordinación Política lo determine, debiendo convocar al menos con dos días de anticipación<sup>33</sup>.

59. Las sesiones que celebra el Congreso michoacano son ordinarias y extraordinarias. Las primeras son las que se efectúan en los días que determina la ley, mientras que las extraordinarias son aquellas que se desarrollan cuando así lo demanden los asuntos a tratar por su urgencia o gravedad, a juicio de la Junta de Coordinación Política, la Mesa Directiva o a petición del Ejecutivo.

60. El Presidente del Congreso convocará a sesión extraordinaria con al menos doce horas de anticipación, salvo que la convocatoria se haga en el Pleno antes de la conclusión de otra sesión, en cuyo caso se podrá sesionar al término de ésta<sup>34</sup>. En estas sesiones, se tratarán exclusivamente las cuestiones señaladas en la convocatoria respectiva.

61. La convocatoria a sesiones del Pleno corresponde al Presidente del Congreso. Se comunicará por escrito o por cualquier otro medio fehaciente previo acuse de recibo respectivo y deberá incluir: i) la fecha de su emisión; ii) la fecha, hora y sede programadas para la sesión; iii) la exposición del orden del día, y iv) la firma autógrafa, o en su caso clave electrónica del Presidente<sup>35</sup>.

62. La convocatoria deberá ser remitida a sus destinatarios al menos con dos días hábiles de anticipación a la fecha en que haya de celebrarse la sesión, con aviso al Secretario de Servicios Parlamentarios, a efecto de que brinde el apoyo necesario en el ámbito de sus responsabilidades<sup>36</sup>.

63. Finalmente, debe destacarse que, para la integración de la orden del día de las sesiones ordinarias del Pleno del Congreso del Estado de Michoacán, se considerarán exclusivamente los asuntos que han sido registrados ante la Presidencia de la Mesa Directiva<sup>37</sup>.

d) Debates.

31 Artículo 247. No podrá discutirse ningún dictamen de Ley, Decreto o Propuesta de Acuerdo, sin que previamente se haya distribuido el texto a los diputados por cualquier medio, por lo menos con 24 horas de anticipación y publicado en la Gaceta Parlamentaria al día de la Sesión.

32 Artículo 240. Aquellas iniciativas que no fueren dictaminadas durante el ejercicio de la Legislatura en la que se presentaron, serán objeto de archivo definitivo en la legislatura siguiente si ésta así lo determina.

33 Artículo 214. El Congreso sesionará en Pleno durante el año legislativo que comprende dos periodos ordinarios de sesiones, el primero del 15 de septiembre al 31 de diciembre; el segundo del 1 de febrero al 15 de julio, durante los cuales sesionará en Pleno al menos dos veces al mes o cuando la Mesa Directiva en acuerdo con la Junta de Coordinación Política lo determine, debiendo convocar al menos con dos días de anticipación.

El Congreso se reunirá en sesiones extraordinarias cuando fuere convocado por el Presidente, sólo para tratar los asuntos señalados en la convocatoria.

34 Artículo 217. Las sesiones que celebra el Congreso son:

I. Ordinarias: las que se efectúen en los días que determine la Ley; y,

II. Extraordinarias: Las que se realicen cuando así lo demanden los asuntos a tratar por su urgencia o gravedad, a juicio de la Junta de Coordinación Política, la Mesa Directiva o a petición del Ejecutivo. Las Sesiones contarán con los intérpretes necesarios en la lengua de señas mexicanas para que, en lugar visible, traduzca en tiempo real. Dicha traducción será transmitida en la página de internet y en las diferentes plataformas oficiales electrónicas del Congreso.

El Presidente del Congreso convocará a sesión extraordinaria con al menos doce horas de anticipación, salvo que la convocatoria se haga en el Pleno antes de la conclusión de otra sesión, en cuyo caso se podrá sesionar al término de la misma.

En estas sesiones se tratarán exclusivamente las cuestiones señaladas en la convocatoria respectiva teniendo la duración necesaria.

35 Artículo 226. La convocatoria a sesiones del Pleno corresponde al Presidente del Congreso. Se comunicará por escrito o cualquier otro medio fehaciente previo acuse de recibo respectivo, deberá incluir:

I. La fecha de su emisión;

II. La fecha, hora y sede programadas para la sesión;

III. La exposición del orden del día; y,

IV. La firma autógrafa, o en su caso clave electrónica del Presidente.

La convocatoria deberá ser remitida a sus destinatarios al menos con dos días hábiles de anticipación a la fecha en que haya de celebrarse la sesión, con aviso al Secretario de Servicios Parlamentarios, a efecto de que brinde el apoyo necesario en el ámbito de sus responsabilidades.

36 Ídem.

37 Artículo 227. Para la integración del orden del día de las sesiones ordinarias de Pleno, la Conferencia, considerará exclusivamente los asuntos que hayan sido registrados para tal fin, ante la Presidencia de la Mesa Directiva. [...].

64. Tratándose de la discusión de dictámenes de asuntos que se presenten al Pleno, deberá darse lectura al dictamen de la comisión o comisiones a cuyo estudio se sometieron dichos asuntos; al voto particular o al dictamen de minoría, si se hubieran presentado. Una vez concluido lo anterior, el Presidente declarará: "se somete a discusión el dictamen"<sup>38</sup>.
65. El Presidente abrirá el debate y cederá el uso de la palabra de manera alternada a las personas oradoras. Concluida la intervención de los oradores, se someterá en votación económica si se considera que la discusión es suficiente. De aprobarse, se procederá a la votación del dictamen<sup>39</sup>.
- e) Votaciones.
66. Las votaciones son nominales, por cédula o económicas, y el sentido puede ser a favor, en contra y abstención. Para la determinación de los resultados correspondientes sólo se computan los votos a favor y en contra; las abstenciones se declaran por separado. Cuando resulte necesario, el Presidente del Congreso podrá cambiar la modalidad de la votación económica a nominal para dar mayor certeza y claridad jurídica<sup>40</sup>.
67. Las votaciones de los dictámenes con proyecto de ley o decreto debe ser nominal<sup>41</sup>. La votación nominal consiste en la manifestación que cada diputado o diputada hace desde su curul, donde expresa su nombre completo y el sentido de su voto. Al final, se recoge la votación de la Mesa Directiva, siendo el Presidente el último en votar<sup>42</sup>.
68. La Secretaría debe consignar en el registro de votación el nombre de cada diputado o diputada y el sentido de su voto. Concluida la votación, el Secretario preguntará si falta algún o alguna diputada por votar, para recibir su voto y computarlo. Enseguida, el Presidente del Congreso dará a conocer el resultado de la votación e inmediatamente después, hará la declaratoria correspondiente.
69. Tratándose de la aprobación de los dictámenes con proyecto de ley, conforme al texto constitucional, la votación deberá hacerse por mayoría absoluta del número de diputados y diputadas presentes, o por dos terceras partes cuando así lo exija la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.
- f) Promulgación y publicación.
70. Una vez aprobado un dictamen se remitirá al Gobernador la Minuta con proyecto de Ley o de Decreto y, en caso de que no tenga observaciones, ordenará su publicación inmediata. La publicación de leyes y decretos deberá hacerse en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.
71. La promulgación y la orden de publicación de las leyes se harán constar mediante la firma del Gobernador del Estado y del Secretario de Gobierno. Todos los decretos, reglamentos órdenes, acuerdos y circulares de observancia general que contengan disposiciones sobre asuntos administrativos, deberán ser firmados por el Gobernador del Estado, el Secretario de Gobierno y los titulares de las dependencias básicas a que el asunto corresponda; requisito sin el cual no serán obligatorios<sup>45</sup>.

38 Artículo 248. En los asuntos que se presenten al Pleno, se debe observar el siguiente orden en la lectura para su debate:  
En el caso de discusión de dictámenes:

a) El dictamen de la Comisión o comisiones a cuyo estudio se sometieron dichos asuntos;  
b) El voto particular, si se hubiere presentado; y,  
c) El dictamen de minoría, si se hubiere presentado.

Una vez concluido lo anterior, el Presidente declarará: "se somete a discusión el dictamen". [...]

39 Artículo 249. El Presidente abre el debate con una ronda de hasta tres oradores en pro y tres en contra, para lo cual se podrá auxiliar del Sistema Electrónico y aplicar los ajustes razonables. Dará el uso de la palabra de manera alternada, hasta por cinco minutos, llamándolos por orden y comenzando por el primer orador en contra. Los oradores podrán, en una ocasión, hacer uso del derecho de réplica y ningún Diputado podrá hacer uso de la voz, sin que el Presidente lo autorice.

Concluida la intervención de los oradores, el Presidente someterá en votación económica si es de considerarse la suficiencia de la discusión, de aprobarse se procederá a la votación del Dictamen; si se desecha, se continuará con el debate, abriéndose una segunda ronda de discusión y así consecutivamente hasta que se apruebe la suficiencia.

40 Artículo 265. Las votaciones son nominales, por cédula o económicas. Podrán ser recibidas de forma electrónica a juicio del Presidente del Congreso.

El sentido del voto puede ser:

I. A favor;

II. En contra; y,

III. Abstención.

Para la determinación de los resultados correspondientes sólo se computan los votos a favor y en contra; las abstenciones se declaran por separado.

El Presidente del Congreso, cuando resulte necesario, podrá cambiar la modalidad de la votación económica a nominal para dar mayor certeza y claridad jurídica.

41 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

Artículo 41. Las votaciones de las leyes o decretos serán nominales; las de los acuerdos serán económicas.

42 Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

Artículo 267. La votación nominal consiste en la manifestación hecha desde su curul, donde cada Diputado deberá expresar su nombre completo y el sentido de su voto; y al final se recogerá la votación de la Mesa Directiva, siendo el Presidente el último en votar, la misma podrá realizarse por medios electrónicos siempre que garantice las características mencionadas.

La Secretaría debe consignar en el registro de votación el nombre de cada Diputado y el sentido de su voto. Concluida la votación, el Secretario preguntará si falta algún Diputado por votar, para recibir su voto y computarlo.

Enseguida dará a conocer al Presidente del Congreso el resultado de la votación. Inmediatamente después, el Presidente del Congreso hará la declaratoria correspondiente.

43 Artículo 37. La aprobación deberá hacerse por mayoría absoluta del número de diputados presentes, o por las dos terceras partes cuando así lo exija esta Constitución;

44 Artículo 273. Una vez aprobado un dictamen se remitirá la Minuta con proyecto de Ley o de Decreto al Gobernador para los efectos constitucionales.

La publicación de leyes y decretos deberá hacerse inmediatamente en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

45 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

Artículo 65. La promulgación y la orden de publicación de las leyes se harán constar mediante la firma del Gobernador del Estado y del Secretario de Gobierno. Todos los decretos reglamentos; órdenes, acuerdos y circulares de observancia general que contengan disposiciones sobre asuntos administrativos, deberán ser firmados por el Gobernador del Estado, el Secretario de Gobierno y los titulares de las dependencias básicas a que el asunto corresponda; requisito sin el cual no serán obligatorios.

## A.3) Análisis del procedimiento legislativo en el caso concreto.

72. Con base en las constancias del expediente legislativo que el Congreso del Estado de Michoacán envió a esta Suprema Corte, se advierte que existieron diversos vicios en el procedimiento legislativo, pero no se considera que tengan el potencial invalidante suficiente para desvirtuar la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo.
- a) Iniciativa.
73. Del expediente legislativo que el Congreso local envió a esta Suprema Corte se advierte que el Diputado David Alejandro Cortés Mendoza presentó la iniciativa de ley ante el Presidente del Congreso michoacano, cuya exposición de motivos fue leída en sesión ordinaria de veintisiete de febrero de dos mil veinte de la Septuagésima Cuarta Legislatura, y posteriormente, el Presidente ordenó que la propuesta fuera remitida a las Comisiones de Justicia y Gobernación para su estudio y análisis.
74. Por lo tanto, se considera que el proceso legislativo cumplió con las formalidades relativas a la presentación de la iniciativa, pues la formuló un diputado del Congreso michoacano, la dirigió al Presidente del Congreso, citó los fundamentos constitucionales y legales que consideró aplicables, formuló la exposición de motivos e incluyó la propuesta del articulado respectivo, por lo que se acataron los artículos 36 de la Constitución local y 235 de Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.
- b) Dictamen.
75. En el expediente legislativo consta el acta de la reunión de trabajo de las Comisiones Unidas de Justicia y Gobernación de la Septuagésima Quinta Legislatura, en donde aparece que se analizó, discutió y aprobó la iniciativa en mención. Sin embargo, se advierte que esa reunión de trabajo se celebró hasta las ocho horas del doce de julio de dos mil veintidós, es decir, en la Legislatura siguiente a aquella en la que se presentó la iniciativa y más de dos años después de que esto ocurrió.
76. Tal irregularidad vulnera frontalmente lo dispuesto por el artículo 243 de Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, el cual establece que las comisiones a las que se turnen iniciativas y demás asuntos a consideración del Pleno deben rendir su dictamen al Congreso por escrito, dentro de los noventa días hábiles siguientes a su recepción; plazo que puede ampliarse por única ocasión por igual número de días, siempre y cuando exista solicitud previa debidamente fundada.
77. Además, de la lectura de esa acta de reunión de trabajo se advierte otra inconsistencia, pues al inicio del documento se señaló que se reunieron la totalidad de los integrantes de las Comisiones Unidas de Justicia y Gobernación: Anabet Franco Carrizales, Fidel Calderón Torreblanca, Daniela de los Santos Torres, David Alejandro Cortés Mendoza, Ernesto Núñez Aguilar, Mónica Lariza Pérez Campos, Julieta García Zepeda, Gloria del Carmen Tapia Reyes, Fanny Lysette Arreola Pichardo y Ana Belinda Hurtado Marín.
78. Como primer punto del orden del día, la Diputada Anabet Franco Carrizales -Presidenta de la Comisión de Justicia- solicitó a la Secretaria Técnica que realizara el pase de lista. Una vez que se llevó a cabo este acto, señaló que estaban presentes todos los integrantes de las Comisiones Unidas, por lo que informó que existía quórum legal y procedió a iniciar la reunión.
79. Posterior al estudio, análisis y discusión, en el acta se hizo constar que los diputados y las diputadas integrantes de las Comisiones Unidas aprobaron por decisión unánime emitir el proyecto de dictamen con proyecto de decreto, a través del cual se expidió la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo, en el que se consideraron las aportaciones de las autoridades legislativas presentes.
80. No obstante, en el apartado de firmas, sólo suscribieron el acta los integrantes de la Comisión de Justicia, y la diputada Presidenta de la Comisión de Gobernación, por lo que existe una incongruencia respecto de las diputadas y los diputados que realmente estuvieron presentes en la reunión de trabajo, ya que al inicio del acta se señaló que estaban todos y todas, pero en el apartado de firmas sólo aparece una integrante de la Comisión de Gobernación y faltan las diputadas y los diputados Julieta García Zepeda, Gloria del Carmen Tapia Reyes, Fanny Lysette Arreola Pichardo y Ana Belinda Hurtado Marín.
81. De esta manera, aunque con los seis diputados y diputadas que firmaron el acta se cumple el quórum al que se refiere el artículo 65 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán <sup>46</sup>, ya que estuvo presente la mitad más uno de los integrantes de las Comisiones Unidas -seis de diez-, **lo cierto es que hay incertidumbre en torno a cuál fue la participación que tuvieron las diputadas y los diputados en esa reunión de trabajo.**

46 Artículo 65. Las reuniones de Comisión serán convocadas por su Presidente o la mayoría de sus integrantes, con al menos cuarenta y ocho horas de anticipación; serán públicas, salvo acuerdo de sus integrantes que determine que sean privadas. [...]

En el caso de Comisiones Unidas, serán convocadas por el Presidente de la Comisión que encabece los trabajos Legislativos e integrarán quórum con el cincuenta por ciento más uno del total de sus integrantes

82. Por otra parte, del Diario de Debates de la Segunda Sesión Extraordinaria de catorce de julio de dos mil veintidós, en la que se aprobó la ley impugnada, se advierte que sólo se dio una lectura al dictamen y que por votación económica unánime del Pleno del Congreso se aprobó la dispensa de la segunda lectura, pero no se motivó cuál era la causa de urgencia notoria, tal como se advierte de la siguiente transcripción:

[...] Gracias, diputado.

Dada primera lectura, y toda vez que el presente dictamen con proyecto de decreto es presentado con dispensa de su segunda lectura, esta Presidencia, con fundamento en el artículo 38 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; así como de los artículos 33 y 246 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado, somete a consideración del Pleno, en votación económica, si es de dispensarse el trámite de su segunda lectura. Y se instruye a la Segunda Secretaría recoger la votación e informar a esta Presidencia su resultado.

Los que estén a favor, favor de manifestarlo...

¿En contra?...

¿Abstenciones?...

Aprobado: Se dispensa el trámite de su segunda lectura.

83. Por lo tanto, esa dispensa vulnera lo dispuesto en el artículo 38 de la Constitución local<sup>47</sup>, en relación con los diversos 4, fracción XIX y 246 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo<sup>48</sup>, aun cuando haya sido aprobada de manera unánime, ya que no se motivó que se tratara de un caso de urgencia notoria; aunado a que el Poder Legislativo no ofreció alguna prueba en esta acción de inconstitucionalidad en la que probara que sí se motivó esa dispensa.

84. Ahora bien, el artículo 247 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo establece que no podrá discutirse ningún dictamen de ley, decreto o propuesta de acuerdo, sin que previamente se haya distribuido el texto a las personas diputadas por cualquier medio, por lo menos con veinticuatro horas de anticipación y publicado en la Gaceta Parlamentaria al día de la sesión<sup>49</sup>.

85. En la acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020 en donde se analizó la validez de la Ley de Educación del Estado de Michoacán<sup>50</sup>, el Pleno determinó que el artículo 247 de la Ley Orgánica se refiere a sesiones ordinarias y que, tratándose de extraordinarias, debe aplicarse el artículo 217 del mismo ordenamiento y debe interpretarse en el sentido de que la repartición de los dictámenes debe hacerse por lo menos doce horas antes a la sesión<sup>51</sup>, para que las personas legisladoras tengan tiempo suficiente para imponerse de la información relevante en estos casos excepcionales. De lo contrario, la violación puede tener potencial invalidante.

86. En el presente caso, el Poder Legislativo local no exhibió ninguna documental de la que se advierta que repartió el dictamen con Proyecto de Decreto y que lo publicó en la Gaceta Parlamentaria por lo menos doce horas antes de la segunda sesión extraordinaria de catorce de julio de dos mil veintidós, por lo que ello permite concluir que los diputados no conocían el contenido del dictamen hasta el momento en que se realizó la primera lectura<sup>52</sup>. Esto, sin duda, constituye **otra irregularidad en el procedimiento legislativo**.

47 Artículo 38. En los casos de urgencia notoria, calificada por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, el Congreso podrá dispensar la lectura o lecturas del dictamen que hubiere formulado la comisión respectiva.

48 Artículo 4. Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

XIX. Urgencia notoria: Condición constitucional para la dispensa de segunda lectura a las reformas constitucionales, leyes y decretos de necesaria resolución, sobre hechos sociales, políticos y económicos que estén sujetos a términos, que su no resolución complique el funcionamiento de algún Poder, o se trate de sucesos que por su trascendencia social, exijan y requieran una resolución inmediata.

Artículo 246. Los dictámenes relativos a reformas constitucionales e iniciativas de Ley, deben recibir siempre dos lecturas en sesiones distintas. La segunda de ellas, se hará en la sesión en que se vaya a debatir y votar. Solo puede dispensarse este requisito cuando se califique de urgencia notoria por acuerdo expreso de las dos terceras partes de los diputados presentes en el Pleno y se hayan distribuido o publicado en la Gaceta Parlamentaria.

Las condiciones para que se califique la urgencia notoria son:

I. La existencia de riesgo de que por el simple transcurso del tiempo fenezan derechos u obligaciones;

II. Que los hechos sobre los que se resuelvan generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto, de que se trate, pues de no hacerlo traería consecuencias negativas para la sociedad;

y,

III. Que no se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.

Una vez que se ha verificado la primera lectura, el dictamen regresa a la Comisión respectiva, la cual puede profundizar en el estudio de la iniciativa en cuestión, modificando el dictamen.

49 Artículo 247. No podrá discutirse ningún dictamen de Ley, Decreto o Propuesta de Acuerdo, sin que previamente se haya distribuido el texto a los diputados por cualquier medio, por lo menos con 24 horas de anticipación y publicado en la Gaceta Parlamentaria al día de la Sesión.

Asimismo, sólo podrá modificarse la exposición de motivos respectivos, pero en ningún caso el proyecto de articulado normativo o acuerdo, salvo por el procedimiento reservado al Pleno.

50 Aprobado en sesión de treinta y uno de mayo de dos mil veintidós, en el aspecto destacado, por mayoría de siete votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea. En contra: Ministra y Ministros Piña Hernández (ponente), González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán. Ausente: Ministro Pardo Rebolledo.

51 Artículo 217. Las sesiones que celebra el Congreso son: [...]

El Presidente del Congreso convocará a sesión extraordinaria con al menos doce horas de anticipación, salvo que la convocatoria se haga en el Pleno antes de la conclusión de otra sesión, en cuyo caso se podrá sesionar al término de la misma.

En estas sesiones se tratarán exclusivamente las cuestiones señaladas en la convocatoria respectiva teniendo la duración necesaria.

52 Cfr. Diario de debates de la Segunda Sesión Extraordinaria de 14 de julio de 2022, fojas 58 a 66.

## c) Sesión.

87. El artículo 217 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, previamente citado, establece que el Presidente del Congreso convocará a sesión extraordinaria con al menos doce horas de anticipación, salvo que la convocatoria se haga en el Pleno antes de la conclusión de otra sesión, en cuyo caso se podrá sesionar al término de la misma, y que en estas sesiones se tratarán exclusivamente las cuestiones señaladas en la convocatoria respectiva teniendo la duración necesaria.
88. En el caso, el Poder Legislativo del Estado de Michoacán no anexó ninguna constancia al expediente legislativo que compruebe cuándo y para qué se convocó a la segunda sesión extraordinaria de catorce de julio de dos mil veintidós, en la que se aprobó la ley impugnada.
89. Sin embargo, de la versión estenográfica del Diario de Debates de la primera sesión extraordinaria de esa fecha -la cual inició a las 13:45 y concluyó a las 16:03 horas-, se desprende que al final de la reunión, la Presidenta convocó a la segunda sesión extraordinaria para celebrarse diez minutos después, con el objetivo de desahogar los puntos del orden del día descritos para la sesión convocada para este día catorce de julio de la presente anualidad <sup>53</sup>.
90. Sin embargo, este Tribunal Pleno advierte que en el orden del día de la primera sesión extraordinaria no aparece el Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio, y el Congreso michoacano no exhibió en esta acción de inconstitucionalidad ninguna prueba que acredite que, de alguna manera, se comunicó con anticipación a las diputadas y a los diputados que la segunda sesión extraordinaria a la que los convocó incluiría como materia de la discusión el dictamen de la norma aquí impugnada.
91. Por el contrario, del Diario de Debates de la segunda sesión extraordinaria de catorce de julio de dos mil veintidós -la cual inició a las 17:04 horas y concluyó a las 01:09 horas del día siguiente-, se advierte que la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio no formaba parte del orden del día pero, por votación económica plenaria, se incluyó al inicio de la sesión lo que vulneró lo establecido en el artículo 217 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, respecto a que en las sesiones extraordinarias se tratarán "exclusivamente las cuestiones señaladas en la convocatoria respectiva", ya que -conforme a lo probado en autos- **la norma impugnada nunca formó parte de la convocatoria y ni siquiera formaba parte del orden del día.**

## d) Debate.

92. Del Diario de Debates de la segunda sesión extraordinaria de catorce de julio de dos mil veintidós, se advierte que se dio lectura al dictamen de la ley impugnada, se dispensó el trámite de la segunda lectura y la Presidenta sometió a discusión el asunto. Luego, señaló que si alguno de los presentes deseaba hacer uso de la palabra lo manifestara para integrar el listado de oradores, sin embargo, sólo intervino el Diputado David Alejandro Cortés Mendoza, quien promovió la iniciativa.
93. Después de que el Diputado Cortés Mendoza intervino, la Presidenta sometió a consideración del Pleno del Congreso local si el dictamen se encontraba suficientemente discutido y, en votación económica, se determinó que sí.
94. De esta manera, por lo que ve al debate propiamente no se advierte alguna irregularidad en el procedimiento legislativo, pues no se observa que se haya impedido que algún integrante del Pleno participara democráticamente en su discusión. Así, el Congreso cumplió con lo que disponen los artículos 248 y 249 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán.

## e) Votación.

95. Del Diario de Debates de la segunda sesión extraordinaria de catorce de julio de dos mil veintidós, se advierte que después de que el Pleno del Congreso consideró que el dictamen había sido suficientemente discutido, la Presidenta lo sometió a votación nominal en lo general y solicitó que al votar manifestaran el sentido de su voto y el o los artículos que se reservaban. Se obtuvo el resultado de treinta y un votos a favor, cero en contra y cero abstenciones, con nueve inasistencias.
96. En vista de lo anterior, la Presidenta declaró que la Septuagésima Quinta Legislatura aprobó en lo general y en lo particular el Dictamen con Proyecto de Decreto mediante el cual se expidió la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo. En consecuencia, ordenó la elaboración del decreto respectivo.
97. Este Tribunal Pleno no advierte que en esta etapa haya existido alguna violación al procedimiento legislativo, pues se respetó lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución local, en el sentido de que las leyes deben votarse de manera nominal.



- f) Promulgación y publicación.
98. En el expediente legislativo consta la copia certificada del Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo de treinta de agosto de dos mil veintidós, Tomo CLXXXI, Número 9, Décima Sección, en el que aparece el Decreto 197 que expide la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo, del que se obtiene que fue firmado por el Gobernador y refrendado por el Secretario de Gobierno de esa entidad federativa, con apego al artículo 65 de la Constitución local.
99. Por lo tanto, en esta etapa tampoco se advierte que haya existido alguna violación al procedimiento legislativo.
- A.4) Conclusión.
100. De lo antes expuesto, este Tribunal Pleno advierte que en el procedimiento legislativo de la ley impugnada existieron las siguientes **cinco irregularidades**:
- a) Las Comisiones Unidas de Justicia y Gobernación rindieron su dictamen más de dos años después de que se les turnó la iniciativa, cuando la ley establece un plazo de noventa días hábiles que, como máximo, puede ampliarse otros noventa días.
  - b) En el acta de reunión de trabajo de las Comisiones Unidas de doce de julio de dos mil veintidós se señaló que acudieron la totalidad de los diputados y diputadas que las integran, pero sólo firmaron ese documento seis de sus diez miembros -sólo una diputada de cinco que componen la Comisión de Gobernación-.
  - c) En la sesión extraordinaria en la que se aprobó la ley impugnada, el Congreso no motivó cuál era la causa de urgencia notoria para dispensar la segunda lectura del dictamen, en violación a lo que dispone la Constitución local en relación con la Ley Orgánica del Poder Legislativo estatal.
  - d) El Poder Legislativo local no exhibió ninguna documental de la que se advierta que repartió el dictamen de la ley impugnada y que lo publicó en la Gaceta Parlamentaria por lo menos doce horas antes de la segunda sesión, por lo que conforme a lo probado en autos, las personas diputadas no conocían el contenido del dictamen hasta el momento mismo en el que se realizó la primer lectura y se procedió a discutirlo.
  - e) El Congreso local no acreditó que la ley impugnada formó parte de la convocatoria a la segunda sesión extraordinaria de catorce de julio de dos mil veintidós y, por el contrario, hay prueba de que la discusión del dictamen de esa ley ni siquiera formaba parte del orden del día al momento en el que inició la sesión, en clara vulneración a la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán.
101. No obstante, este Tribunal Pleno considera que **esas violaciones no trascendieron de manera fundamental a los principios de la deliberación democrática ni a la participación** de todas las fuerzas políticas en condiciones de libertad e igualdad, especialmente al conocimiento de la información relevante sobre la que versaría la deliberación y a la votación a través de la cual se aprobó el Dictamen con Proyecto de Decreto mediante el cual se expidió la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo.
102. En efecto, el hecho de que el Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y Gobernación se haya presentado más de dos años después de la iniciativa no impactó en la participación de los y las diputadas en la discusión y aprobación de dicho documento.
103. Además, debe recordarse que la iniciativa se presentó en febrero de dos mil veinte, es decir, antes de que la Organización Mundial de la Salud declarara como una pandemia a la enfermedad causada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) y que el Consejo de Salubridad General mexicano decretara la emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor generada por esta situación extraordinaria<sup>54</sup>.
104. Ante los niveles alarmantes de propagación y gravedad, los órganos legislativos adoptaron las medidas que consideraron necesarias para salvaguardar la salud de todas las personas, entre ellas, la suspensión de las reuniones y sesiones presenciales, por lo que, ante este contexto, el hecho de que no se haya dictaminado oportunamente la iniciativa de ley se encuentra justificado por una causa de fuerza mayor, sin que se advierta que ello trastoque el principio de deliberación democrática.
105. Ahora bien, en relación con la inconsistencia del acta de la reunión de trabajo de las Comisiones Unidas de Justicia y Gobernación,

este Tribunal Pleno considera que esta circunstancia tampoco tiene el potencial de invalidar la ley impugnada, ya que consta que en dicha reunión estuvieron presentes seis de los diez integrantes, por lo que se cumplió con el quórum legal exigido por el artículo 65 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán <sup>55</sup>.

106. Por ello, a pesar de que inicialmente se dio cuenta de que estaban presentes todos y todas las diputadas que integran las Comisiones Unidas y que el acta de reunión únicamente fue firmada por algunos de sus integrantes, esto no puede derivar en la invalidación de la legislación, ya que dicha acta cumplió con las reglas parlamentarias que exigen que esté presente el cincuenta por ciento más uno del total de sus integrantes.
107. Por otro lado, la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán admite que válidamente se convoque a sesiones extraordinarias, con una anticipación de doce horas, lo que significa que la autoridad legislativa determinó que este tiempo era suficiente para imponerse de la información relevante en estos casos excepcionales.
108. Sobre este aspecto, este Tribunal Pleno no desconoce que el Congreso local no exhibió constancia de que el dictamen de la ley impugnada se repartió con oportunidad a los integrantes del Congreso ni que formó parte de la convocatoria a la sesión extraordinaria en la que se aprobó. Sin embargo, durante su discusión, ningún diputado o diputada argumentó desconocer el dictamen ni presentó moción al respecto, lo que indica que tuvieron el tiempo suficiente para ponderar el contenido del dictamen.
109. Además, aunque es cierto que se dispensó la segunda lectura del dictamen sin motivar cuál era el caso de "urgencia notoria", los motivos que dieron origen a la ley impugnada fueron expuestos ante el Pleno del Congreso previamente, en sesión ordinaria de veintisiete de febrero de dos mil veinte, aunado a que la propuesta de ley del dictamen sometido a consideración fue leída íntegramente durante esa sesión, por lo que no le era desconocida a ese cuerpo colegiado.
110. Además, durante la discusión del dictamen se dio la oportunidad de intervenir a quienes quisieron hacerlo y el dictamen se avaló en lo general y en lo particular, por unanimidad de votos, por lo cual, este Tribunal Pleno concluye que **el procedimiento legislativo de la ley impugnada goza de una fuerte presunción de constitucionalidad**. Incluso, esta acción de inconstitucionalidad no la promueve una minoría parlamentaria inconforme, sino la Comisión local de derechos humanos.
111. En tales condiciones, se concluye que aunque en el procedimiento legislativo existieron diversas violaciones, éstas carecen de potencial para invalidar la ley impugnada, ya que no trascendieron a su calidad democrática, pues no lesionaron el principio de participación de todas las fuerzas políticas representativas en condiciones de igualdad y libertad, así como tampoco desconocieron el principio de deliberación democrática, es decir, no alteraron negativamente las condiciones para que pudiera desarrollarse una genuina deliberación política.
112. De esta manera, se declara infundado el octavo concepto de invalidez en el que la Comisión accionante argumenta genéricamente que existieron violaciones al procedimiento legislativo que desvirtúan la ley impugnada en su totalidad.
  - B) Violaciones al procedimiento legislativo relacionadas con la consulta previa a mujeres.
113. En su primer concepto de invalidez, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán argumenta esencialmente lo siguiente:
  - a) La Ley impugnada vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídicas, ya que el Congreso del Estado de Michoacán no garantizó el derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe de las mujeres, ya que no fueron escuchadas ni participaron en el proceso legislativo de forma directa e inmediata, aun cuando son las destinatarias de dicha normatividad al crear un nuevo estatus en su esfera jurídica.
  - b) Este derecho deriva de una interpretación histórico-evolutiva, auténtica y teleológica de los artículos 4.2, 8, inciso a), y 9, inciso a), del Convenio 190 sobre la Violencia y el Acoso de la Organización Internacional del Trabajo y del preámbulo y de los diversos 11.2, inciso c) y 14.2 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
  - c) De estos ordenamientos se desprende que los Estados parte tuvieron la convicción de que las mujeres fueran escuchadas en todo acto que pudiera afectarlas, es decir, se contempló un derecho de participación amplio, ya que se trata de un sector marginado históricamente que se erige como un grupo vulnerable, por lo que requiere de una protección reforzada a través de una política de compensación de todos los órganos del Estado.

<sup>55</sup> Artículo 65. Las reuniones de Comisión serán convocadas por su Presidente o la mayoría de sus integrantes, con al menos cuarenta y ocho horas de anticipación; serán públicas, salvo acuerdo de sus integrantes que determine que sean privadas. [...] En el caso de Comisiones Unidas, serán convocadas por el Presidente de la Comisión que encabece los trabajos Legislativos e integrarán quórum con el cincuenta por ciento más uno del total de sus integrantes.

114. El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que el concepto de invalidez planteado por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán es infundado.
115. En efecto, contrario a lo señalado por la Comisión accionante, el Congreso del Estado de Michoacán no estaba obligado a realizar una consulta pública, previa, libre e informada para conocer la opinión de las mujeres de la entidad federativa para la elaboración, aprobación y publicación de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo.
116. Por un lado, la Comisión de los Derechos Humanos local planteó que el derecho de las mujeres a ser consultadas en los asuntos que involucren sus derechos e intereses se encuentra reconocido en los artículos 4.2, 8, inciso a), y 9, inciso a), del Convenio 190 sobre la Violencia y el Acoso, de la Organización Internacional del Trabajo, así como en los numerales 11.2, inciso c) y 14.2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Estos preceptos establecen lo siguiente:

#### **Convenio 190 sobre la Violencia y el Acoso**

Artículo 4.2. Todo Miembro deberá adoptar, de conformidad con la legislación y la situación nacional y en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, un enfoque inclusivo, integrado y que tenga en cuenta las consideraciones de género para prevenir y eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Este enfoque debería tener en cuenta la violencia y el acoso que impliquen a terceros, cuando proceda, y consiste, en particular en:

- a) Prohibir legalmente la violencia y el acoso;
- b) Velar por que las políticas pertinentes aborden la violencia y el acoso;
- c) Adoptar una estrategia integral a fin de aplicar medidas para prevenir y combatir la violencia y el acoso;
- d) Establecer mecanismos de control de la aplicación y de seguimiento o fortalecer los mecanismos existentes;
- e) Velar por que las víctimas tengan acceso a vías de recurso y reparación y a medidas de apoyo;
- f) Prever sanciones;
- g) Desarrollar herramientas, orientaciones y actividades de educación y de formación, y actividades de sensibilización, en forma accesible, según proceda; y,
- h) Garantizar que existan medios de inspección e investigación efectivos de los casos de violencia y acoso, incluyendo a través de la inspección del trabajo o de otros organismos competentes.

Artículo 8. Todo Miembro deberá adoptar medidas apropiadas para prevenir la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, en particular:

- a) reconocer la importante función de las autoridades públicas en el caso de los trabajadores de la economía informal. (...)

Artículo 9. Todo Miembro deberá adoptar una legislación que exija a los empleadores tomar medidas apropiadas y acordes con su grado de control para prevenir la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, incluidos la violencia y el acoso por razón de género, en particular, en la medida en que sea razonable y factible:

- a) adoptar y aplicar, en consulta con los trabajadores y sus representantes, una política del lugar de trabajo relativa a la violencia y el acoso. (...)

#### **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer**

Artículo 11.2. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para: (...)

- c) Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños;

Artículo 14.2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:

- a) Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles;
- b) Tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia;
- c) Beneficiarse directamente de los programas de seguridad social;
- d) Obtener todos los tipos de educación y de formación, académica y no académica, incluidos los relacionados con la alfabetización funcional, así como, entre otros, los beneficios de todos los servicios comunitarios y de divulgación a fin de aumentar su capacidad técnica;

- e) Organizar grupos de autoayuda y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena;
  - f) Participar en todas las actividades comunitarias;
  - g) Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento; y,
  - h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.
117. Por un lado, los preceptos citados del Convenio 190 sobre Violencia y el Acoso de la Organización Internacional del Trabajo refieren a la obligación estatal de adoptar un enfoque inclusivo, integrado y con perspectiva de género para prevenir y eliminar la violencia y el acoso laborales, de conformidad con la legislación y la situación nacional y en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores.
118. Además, contemplan la obligación de los Estados y de las personas empleadoras de adoptar medidas para prevenir la violencia y el acoso laborales, lo que incluye reconocer la importante función de las autoridades públicas en relación con el trabajo informal, así como implementar una política en el lugar de trabajo relativa a estas temáticas, la cual deberá ser consultada con las personas trabajadoras y sus representantes.
119. Por otro lado, los preceptos de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer contemplan la obligación de los Estados de adoptar todas las medidas adecuadas para impedir la discriminación contra la mujer casada o embarazada y para garantizar de forma efectiva su derecho a trabajar, lo que incluye el acceso a servicios sociales que permitan la conciliación trabajo-familia, como las estancias de cuidado de niños y niñas.
120. Asimismo, prevén la obligación estatal de adoptar todas las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra las mujeres en las zonas rurales, a fin de asegurar su participación igualitaria en el desarrollo rural y en sus beneficios, lo que incluye los derechos a participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo en todos los niveles, de acceder a los servicios de atención médica y planificación familiar, de obtener créditos y préstamos agrícolas, entre otros.
121. Como se advierte, estos artículos no guardan relación alguna con el tema bajo estudio, ya que los primeros refieren a las medidas que deben adoptarse para prevenir y eliminar la violencia y el acoso laborales, mientras que los segundos refieren a la adopción de acciones para prevenir la discriminación contra la mujer por estar casada, embarazada o vivir en una zona rural.
122. Este Tribunal Pleno no desconoce que el Convenio 190 sobre la Violencia y el Acoso establece expresamente que la implementación de las medidas para prevenir el acoso y la violencia laborales deberá realizarse en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores. Sin embargo, se concluye que **esta obligación no tiene el alcance que la Comisión accionante pretende**, ya que este deber se circunscribe al ámbito laboral y, en su caso, a la consulta de las mujeres en su calidad de trabajadoras o empleadoras.
123. Así, como se advierte, de las normatividades señaladas por la accionante en su escrito de demanda **no se desprende la obligación del Congreso del Estado de Michoacán** de consultar a las mujeres de forma previa, libre, informada y de buena fe en el proceso legislativo que derivó en la emisión de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán, por lo que no es posible concluir que la autoridad legislativa incurrió en una omisión que contraviene los derechos de este grupo.
124. Por el contrario, el Congreso local, conformado mayoritariamente por mujeres diputadas, legisló en torno a un problema social que aqueja a este grupo de forma exclusiva, como es el feminicidio, por lo que a través de esta normatividad buscó atender sus necesidades particulares, salvaguardar sus intereses y dar visibilidad a la problemática de la violencia feminicida en la entidad federativa<sup>56</sup>; de ahí que, contrario a lo sostenido por la accionante, la autoridad legislativa no actuó en contravención de los derechos de las mujeres, sino que actuó en su beneficio y protección.
125. Además, este Tribunal Pleno tampoco advierte que el derecho de las mujeres a ser consultadas -en los términos que pretende la Comisión accionante- se encuentre reconocido expresamente ni constitucional ni convencionalmente, como sí está regulado para las personas con discapacidad y para las comunidades indígenas y afromexicanas en diferentes instrumentos normativos; derecho que ha sido objeto de múltiples pronunciamientos por parte de este alto tribunal.
126. Finalmente, aun cuando no existe una obligación constitucional ni convencional de consultar a las mujeres en los términos que

<sup>56</sup> En la iniciativa de ley consta que, conforme al documento "Información sobre violencia contra las mujeres" del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el periodo que comprende enero-diciembre de 2019, existen 12 feminicidios contabilizados en Michoacán, siendo importante mencionar que, de esos 12 feminicidios, 8 fueron contabilizados en el municipio de Morelia, ocupando el lugar 21 en el listado de los 100 municipios con más casos de feminicidio. También, se han contabilizado más de 6,000 llamadas de emergencia relacionadas con incidentes de violencia contra la mujer. Aunado a 52 llamadas de emergencia relacionadas con incidentes de abuso sexual, 123 relacionadas con incidentes de acoso u hostigamiento sexual, 58 relacionadas con incidentes de violación y más de 1,800 relacionadas con incidentes de violencia de pareja.

pretende la accionante, este Tribunal Pleno no desconoce que una forma de escuchar su opinión sobre los asuntos públicos es a través de los denominados Parlamentos Abiertos, una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y el Congreso, que tiene por objeto generar espacios de participación que trasciendan lo informativo y permitan generar ideas, monitorear la labor legislativa y participar en esas decisiones públicas.

127. En ese sentido, de la iniciativa de ley se advierte que, durante el dos mil diecinueve, se emprendieron diversos foros a nivel nacional, para la construcción de la Ley General para Prevenir, Erradicar y Sancionar los Feminicidios. En particular, el seis de mayo de ese año, se llevó a cabo un foro en el Congreso del Estado de Michoacán, en el que participaron cientos de mujeres de todos los partidos, de algunos colectivos, apartidistas y académicas, quienes expresaron su opinión y sumaron sus propuestas para la elaboración de la ley general<sup>57</sup>.
128. De esta forma, en la iniciativa de la ley aquí impugnada se expuso que algunos de los preceptos más relevantes fueron incluidos en la normatividad impugnada y se contemplaron aspectos que fueron planteados por las mujeres michoacanas en el Parlamento Abierto de mayo de dos mil diecinueve. Por ello, contrario a lo señalado por la accionante, las opiniones de las ciudadanas de la entidad federativa fueron escuchadas directamente a través de este mecanismo de participación política<sup>58</sup>.
129. Por estas razones, este Tribunal Pleno concluye que el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo no se encontraba obligado a consultar públicamente a las mujeres, con las características que conllevan estos ejercicios de participación democrática hacia otros grupos históricamente discriminados, ya que este derecho no se encuentra reconocido constitucional ni convencionalmente. Incluso, en este caso, se observa que su opinión sí fue escuchada a través del Parlamento Abierto de dos mil diecinueve.

C. Incompetencia del Congreso local para legislar en materia de proceso penal.

130. En sus conceptos de invalidez **segundo, tercero y sexto**, la Comisión accionante argumenta, esencialmente, que la ley impugnada es inconstitucional porque se regulan cuestiones en materia procesal penal que sólo le competen al Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Política del país, de conformidad con lo siguiente:

- a) Los artículos 5, fracciones III, IV, V y VI, 12 y del 14 al 21 de ley impugnada prevén aspectos de carácter procesal en materia penal, al contemplar diversas actuaciones relacionadas con la investigación del delito, tales como: diligencias preparatorias, asesoría personal e impugnativa, vistas, actos inherentes a la investigación del delito, solicitudes de información y dictado de medidas restitutorias.
- b) El artículo 7 de la ley impugnada es inconstitucional, ya que faculta a los Ayuntamientos -entes político-administrativos- a ejercer una función de carácter penal que la Constitución Política del país no permite ejercer a ningún funcionario municipal, consistente en recibir y canalizar cualquier denuncia de un posible feminicidio o tentativa de feminicidio hacia la Fiscalía Especializada a través de las agencias del Ministerio Público.
- c) El artículo 12, fracción III, de la ley impugnada establece que dentro de las etapas del proceso penal por el delito de feminicidio -investigación, procesamiento y ejecución de la sanción-, consumados o en grado de tentativa, la Fiscalía Especializada no podrá aplicar un criterio de oportunidad, lo que escapa de la esfera de competencia de la legislatura estatal, ya que ese supuesto es de índole procesal penal.
- d) El artículo 17, fracción VI, de la ley impugnada es inconstitucional, porque faculta a la Fiscalía Especializada para solicitar información directamente a las empresas telefónicas y de comunicación. Sin embargo, la autorización para obtener información o intervenir en las comunicaciones privadas siempre debe provenir de la autoridad jurisdiccional federal y no de una autoridad diversa.

131. Este Tribunal Pleno considera que el concepto de invalidez expuesto por la Comisión accionante es parcialmente fundado. Para explicar la conclusión alcanzada, el estudio del presente tema se divide en los siguientes subapartados:

C.1. Facultad para legislar en materia procesal penal.

C.2. Análisis de los artículos que no invaden la competencia del Congreso Federal.

C.3. Análisis de los artículos que invaden la competencia del Congreso Federal.

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

57 Cfr. Iniciativa con proyecto de Decreto que expide la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio en el Estado de Michoacán de Ocampo; se adiciona la fracción VI Bis, al Artículo 23 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán de Ocampo y se reforma el último párrafo del Artículo 120 del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo, pág. 4.

58 Ibidem, pág. 5.

## C.1. Facultad para legislar en materia procesal penal.

132. Este Tribunal Pleno ya ha analizado problemáticas similares a este caso específico cuando resolvió, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 12/2014<sup>59</sup>, 106/2014<sup>60</sup>, 107/2014<sup>61</sup>, 15/2015<sup>62</sup>, 29/2015<sup>63</sup>, 48/2016<sup>64</sup>, 296/2020<sup>65</sup> y 7/2021<sup>66</sup>, en las que determinó que el Congreso de la Unión tiene un mandato constitucional exclusivo, contenido en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política del País<sup>67</sup>, para crear una legislación procesal penal única y que, en ejercicio de esa atribución, emitió el Código Nacional de Procedimientos Penales, aplicable a los procesos penales locales y federales.
133. De los precedentes antes referidos, es posible advertir cuatro criterios generales que este Tribunal Pleno ha construido respecto de la facultad exclusiva referida.
- a) Primer criterio.
134. El primer criterio consiste en que la reforma que dio origen a la disposición constitucional de referencia tuvo como propósito la **unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales**, a fin de hacer operativo el sistema de justicia penal acusatorio a nivel nacional. Dicha conclusión se sustenta en lo expuesto en el procedimiento legislativo correspondiente:

**Dictamen de la Cámara de Senadores (origen)<sup>68</sup> :**

[...] A la fecha, la diversidad de ordenamientos penales, en particular en el aspecto procedimental, obedece al hecho de que, tanto la Federación, como los Estados y el Distrito Federal, cuentan con la facultad para legislar en esta materia en el ámbito de sus respectivas competencias, lo que ha generado estructuras y modos diferentes para llevar a cabo el enjuiciamiento penal, la aplicación de los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.

[...]

En vista de lo anterior, estas Comisiones Dictaminadoras coinciden con lo expuesto en la iniciativa, cuando señala que resulta necesario que las instituciones de procuración e impartición de justicia cuenten con un sistema de justicia penal acorde con la realidad del país, armónico y homogéneo en cuanto al diseño procedimental, a fin de generar una mayor uniformidad y coherencia en la forma en que se desahogan los procedimientos penales, en la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.

[...]

Por lo anterior, se comparten las razones que se expresan en la exposición de motivos de la iniciativa presentada el 14 de febrero de 2013, por el Senador Roberto Gil Zuarth, cuando sostiene: "Ahora bien, entre aquellas entidades donde ya se han realizado las modificaciones normativas necesarias y, por lo tanto, ya se han expedido nuevos Códigos de Procedimientos Penales, se observan importantes diferencias que van desde la estructura misma de los Códigos hasta la forma de concebir ciertas instituciones previstas en la Constitución. Tal dispersión de criterios legislativos se observa, entre otros, en torno a los siguientes aspectos:

59 Fallada en sesión de siete de julio de dos mil quince, por unanimidad de once votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero, Pérez Dayán y Aguilar Morales.

60 Resuelta en sesión de veintiocho de marzo de dos mil dieciséis, por unanimidad de diez votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz en contra de consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Aguilar Morales.

61 Fallada el veinte de agosto de dos mil quince, unanimidad de diez votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y Aguilar Morales.

62 Resuelta en sesión de diecisiete de marzo de dos mil dieciséis, por unanimidad de once votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la eliminación del párrafo segundo de la foja cuarenta y dos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto.

63 Fallada el once de abril de dos mil dieciséis, por unanimidad de diez votos las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y Aguilar Morales con salvedades.

64 Resuelta en sesión de ocho de julio de dos mil diecinueve, por unanimidad de diez votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Laynez Potisek no asistió a esa sesión.

65 Fallada en sesión de diecinueve de agosto de dos mil veintidós, por mayoría de diez votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de los párrafos setenta y seis y setenta y cinco, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de los párrafos del sesenta y tres al setenta y dos así como del setenta y cinco, Ríos Farjat (ponente), Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea. La Ministra Piña Hernández y el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron votos concurrentes.

66 Resuelta en sesión de quince de marzo de dos mil veintidós, unanimidad de once votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de los párrafos setenta y seis y setenta y cinco, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de los párrafos del sesenta y tres al setenta y dos así como del setenta y cinco, Ríos Farjat (ponente), Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea. La Ministra Piña Hernández y el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron votos concurrentes.

67 Art. 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XXI.- Para expedir:

[...]

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

68 Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Justicia; de Estudios Legislativos Primera y de Estudios Legislativos Segunda, relativa a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de veintinueve de abril de dos mil trece.

- No hay claridad sobre la naturaleza y la función del proceso penal y su vinculación con el derecho penal sustantivo.
- Falta uniformidad de criterios sobre las etapas del procedimiento penal ordinario, sobre cuáles son y, por ende, cuándo empieza y cuándo termina cada una de ellas.
- Por razón de lo anterior, hay diversidad de criterios sobre los momentos procedimentales en que deben ser observados los derechos, principios y garantías procesales previstos en la Constitución.
- No hay equilibrio entre la fase de investigación y la del proceso, pues se le resta importancia a lo que tradicionalmente se conoce como averiguación previa o etapa de investigación de los delitos y, por ello, se prevé de manera escasa el uso de técnicas modernas de investigación.
- No se observa una clara delimitación entre la acción penal pública y la acción penal privada, como tampoco hay uniformidad sobre los casos y las condiciones en que esta última debe proceder.
- Falta igualmente uniformidad en torno a los casos y las condiciones en que debe proceder la aplicación de criterios de oportunidad o de mecanismos alternativos de solución de conflictos.
- No hay claridad sobre si la nueva categoría procesal, auto de vinculación a proceso, es diferente o no al tradicional auto de formal prisión y al auto de sujeción a proceso, y si sus requisitos son diferentes o no.
- Tampoco hay claridad sobre los requisitos materiales para el ejercicio de la acción penal, la orden de aprehensión y el auto de vinculación a proceso.
- Igualmente falta consenso sobre si, de acuerdo con la reforma de 2008 al artículo 20 constitucional, procede o no la libertad provisional bajo caución, como un derecho del procesado para ciertos casos.
- Con relación a los medios probatorios, se produce cierta confusión sobre los términos a utilizar (datos, medios, elementos de prueba), y si sólo puede hablarse de "prueba" cuando ésta haya sido desahogada en la audiencia de juicio y no antes.
- No hay uniformidad respecto de los requisitos materiales de la sentencia condenatoria y de los presupuestos para la imposición de una pena, como tampoco los hay sobre los criterios para la individualización judicial de la pena.
- Se observa diversidad de criterios sobre los medios de impugnación en el proceso penal acusatorio, cuáles deben ser y cuándo proceder.
- Lo mismo sucede con los procedimientos penales especiales; entre otros.

Las distorsiones y brechas normativas que se observan entre las entidades federativas ponen sobre relieve, por un lado, que en la actualidad existen diferencias procedimentales que impactan en la calidad de justicia que recibe la ciudadanía y, por el otro, que la ausencia de una pauta nacional ha provocado que la interpretación e implementación del modelo acusatorio, en general, quede a discreción de las autoridades locales.

Lo cierto es que, a diferencia de otros países que cuentan con una sola jurisdicción, en México, el proceso de implementación de un nuevo sistema de justicia resulta ser una tarea de especial complejidad pues implica lidiar con una doble jurisdicción, federal y local. Y, en éste último ámbito, tal como ha sido argumentado, con un cúmulo de criterios diversos, e incluso encontrados, respecto de contenidos constitucionales.

Ahora bien, conceder al Congreso de la Unión la facultad de emitir una Ley Nacional en materia de Procedimientos Penales no implica modificar el arreglo jurisdiccional existente.

Es decir, se dejan a salvo las facultades, tanto de la federación como de las entidades, para legislar en materia sustantiva penal y, desde luego, para sustanciar los procedimientos que recaigan en sus respectivas jurisdicciones.

#### **Dictamen Cámara de Diputados (revisora) 69:**

##### **b) Materia procesal penal y la facultad del Congreso.**

En el inciso "c", se establece lo trascendental de esta reforma, dado que ahí se le otorgan las facultades para legislar en materia procesal penal unificada para toda la república.

En este rubro, es necesario mencionar que desde hace varias décadas prevaleció el sistema penal inquisitorio en nuestro país, durante la vigencia del mismo, se llegaron a presentar dentro de la práctica diversas percepciones que fueron deteriorando este sistema.

Es por ello, que el año del 2010 (sic), se transformó el sistema inquisitorio a un sistema acusatorio basado en los principios de oralidad, debido proceso, inmediatez, publicidad entre otros, así a través de ello, se busca el perfeccionamiento del control constitucional ante la problemática penal, pretendiendo eliminar pésimas prácticas y con el objetivo la pretensión primordial de lograr un verdadero respeto de los Derechos Humanos que nuestra Carta Magna establece.

Contar con un sistema procesal penal que dé certidumbre, eficacia y transparencia, es la pretensión de cada uno de los legisladores que integramos esta Comisión, cuya finalidad es dotar a nuestra nación con una estructura penal óptima, para lograr esto se deben realizar todas las adecuaciones normativas necesarias. Se tiene claro que el tema es complicado, por esa complejidad es que la reforma constitucional publicada en el D.O.F., el 18 de junio del 2008, estableció en su parte transitoria que el sistema acusatorio tendría ocho años a partir del día siguiente de su publicación para que entrara en vigor estas reformas, es decir, que en el 2016, se tendría que tener unificado todos los sistemas penales de nuestro país.

En este rubro el proyecto que contiene la minuta en dictamen es una parte coyuntural que las acciones que permitan a lograr los objetivos del sistema acusatorio penal, por ello, los diputados integrantes de esta Comisión afirmamos categóricamente que al contar con las facultades para legislar en materia procesal penal es construir con bases sólidas un Estado de Derecho óptimo en su ejercicio.

[...]

Que elementos aportaríamos al quehacer jurídico al legislar en materia procesal penal única, serían básicamente los siguientes:

- Todo el sistema legal estaría bajo la regla de legalidad en todo el país, se estaría inhibiendo las actuaciones arbitrarias del juzgador dado que se tendría una aplicación de criterios homogéneos y coherentes.
- Se tendría una especial atención para el equilibrio de los intereses de las partes dentro del proceso.
- Una buena marcha en el desarrollo de la justicia procesal, característica del proceso acusatorio.
- Se consagra la reforma en materia de oralidad y de publicidad en las actuaciones.
- Ayuda a la operatividad del nuevo sistema penal.
- Se desarrollaría con vehemencia lo relativo a los principios de lealtad y probidad en el debido proceso.
- La adecuada sistematización y homogeneidad de los criterios legislativos y judiciales.
- Certeza jurídica para el gobernado.
- Un posible abatimiento en la corrupción y en la impunidad dado que se podrá reducir cualquier coyuntura legal derivada de la diversidad de normas.

135. Como se observa, la reforma que dio origen a la facultad del Congreso de la Unión para legislar de manera exclusiva en materia procedimental penal corresponde al marco de transición del modelo de justicia penal preponderantemente inquisitorio a uno acusatorio y oral <sup>70</sup>.
136. En ese sentido, el Poder Legislativo observó la experiencia de las entidades federativas que ya contaban con normas aplicables a dicho sistema y concluyó que era necesaria y deseable la homogeneidad normativa para la eficaz operatividad de éste, ya que las profundas diferencias existentes al respecto impactaban en la calidad de la justicia, pues la interpretación de las figuras jurídicas correspondientes y la implementación del modelo, en sí, habían quedado a discreción de cada autoridad local.
137. En términos de su régimen transitorio <sup>71</sup>, la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política del país entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el nueve de octubre de dos mil trece, fecha en la que las legislaturas de las entidades federativas dejaron de tener facultades para legislar en materia procedimental penal 72. Además, el legislador federal señaló el dieciocho de junio de dos mil dieciséis como fecha límite para emitir la legislación única en materia procedimental penal, mecanismos alternativos y ejecución de penas.
138. En ejercicio de esa facultad constitucional, el Congreso de la Unión expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de marzo de dos mil catorce, estableciendo que su entrada en vigor se haría de manera gradual, sin que pudiera exceder del dieciocho de junio de dos mil dieciséis <sup>73</sup>.

<sup>70</sup> Acción de inconstitucionalidad 107/2014, supra, nota 92.

<sup>71</sup> TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de conformidad con las disposiciones previstas en los artículos siguientes.

SEGUNDO. La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

La legislación vigente en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas expedida por el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal continuará en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto.

TERCERO. Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación procedimental penal que establece el presente Decreto, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse dichos procedimientos.

<sup>72</sup> Tal como se señaló en las acciones de inconstitucionalidad 12/2014 y 129/2022.

<sup>73</sup> TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO. Declaratoria.

Para los efectos señalados en el párrafo tercero del artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se declara que la presente legislación recoge el sistema procesal penal acusatorio y entrará en vigor de acuerdo con los artículos siguientes." ARTÍCULO SEGUNDO. Vigencia.

Este Código entrará en vigor a nivel federal gradualmente en los términos previstos en la Declaratoria que al efecto emita el Congreso de la Unión previa solicitud conjunta del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016.

En el caso de las Entidades federativas y del Distrito Federal, el presente Código entrará en vigor en cada una de ellas en los términos que establezca la Declaratoria que al efecto emita el órgano legislativo correspondiente, previa solicitud de la autoridad encargada de la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en cada una de ellas.

En todos los casos, entre la Declaratoria a que se hace referencia en los párrafos anteriores y la entrada en vigor del presente Código deberán mediar sesenta días naturales.



b) Segundo criterio.

139. El segundo criterio consiste en que para determinar el contenido de la materia procedimental penal es necesario atender al contenido de dicho Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual dispone, en su artículo 2<sup>74</sup>, que su objeto es establecer las normas que han de observarse en la investigación, procesamiento y sanción de los delitos.

140. Los aspectos que encuadren dentro de esos rubros y que ahí se encuentren regulados **no pueden incluirse en normas locales, ni siquiera en forma de reiteración**, pues el Código Nacional de Procedimientos Penales es de observancia general en toda la República para los delitos que sean competencia tanto de las autoridades federales como de las locales<sup>75</sup>.

c) Tercer criterio.

141. El tercer criterio se refiere a que **a las entidades federativas y a la Ciudad de México les está proscrito, siquiera, repetir los contenidos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales**<sup>76</sup> pues el mismo fue emitido por el Congreso de la Unión en uso de su facultad exclusiva prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política del país, en atención a que la reforma constitucional mencionada se enmarca en la implementación del sistema penal acusatorio y que el Constituyente consideró necesaria la emisión de una legislación procedimental penal única para mejorar la impartición de justicia.

d) Cuarto criterio.

142. Finalmente, el cuarto criterio consiste en que **los Congresos locales sí pueden legislar en esta materia respecto de cuestiones propiamente orgánicas** o para emitir **ordenamientos complementarios** que resulten necesarios para la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>77</sup>. En todo caso, su validez se relaciona con que **regulen cuestiones internas que no modifiquen o incidan en las reglas procedimentales previstas en dicho Código**.

C.2. Análisis de los artículos que no invaden la competencia del Congreso Federal.

143. Una vez delimitados los alcances de la competencia de los Congresos locales para legislar en materia procedimental penal, procede estudiar los artículos impugnados, con el objeto de determinar si el Congreso michoacano excedió sus facultades y si dichas normas regulan contenidos permitidos a las entidades federativas como los citados aspectos orgánicos o cuestiones complementarias para la implementación de la reforma al sistema de justicia penal.

144. Como ha sido señalado, el objeto de la materia procedimental penal abarca todas las cuestiones relativas a la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos.

145. Por otra parte, también se ha señalado que los Congresos locales sí pueden legislar en materia procedimental penal para regular cuestiones propiamente orgánicas o para emitir ordenamientos complementarios para la implementación del sistema penal acusatorio. Por ello debe analizarse si la porción normativa impugnada está en alguno de esos supuestos, para lo cual es necesario tener una noción de lo que significan los conceptos complementario y orgánico.

146. En la acción de inconstitucionalidad 296/2020 -previamente citada-, este Tribunal Pleno señaló que el significado gramatical de la palabra complementario es que sirve para completar o perfeccionar algo<sup>78</sup>. En este caso, se refiere a la norma complementaria que resulta necesaria para la implementación de la reforma constitucional en materia procesal penal. Sin embargo, esa legislación no puede llegar al extremo de modificar los contenidos de la emitida por el Congreso de la Unión, sino que únicamente puede introducir cuestiones que permitan hacer efectivo el funcionamiento de los procesos en el orden local.

147. Al respecto, este Tribunal Pleno entiende que para considerar que una norma es **complementaria** su contenido debe guardar una relación estrecha con aquello que el Congreso federal plasmó en la norma única, ya sea porque desarrolla o detalla su contenido. Lo anterior excluye, necesariamente, la creación de supuestos adicionales a los contemplados en la legislación única.

<sup>74</sup> Artículo 2. Objeto del Código.

Este Código tiene por objeto establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

<sup>75</sup> Artículo 1o. Ámbito de aplicación.

Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, por los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

<sup>76</sup> Por esta razón, en la acción de inconstitucionalidad 12/2014, se invalidaron diversos preceptos que propiamente regulaban técnicas de investigación ya previstas en dicho Código. El Tribunal Pleno concluyó que: "todos los aspectos que dentro de esos rubros se encuentren ahí regulados, no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en tanto que el Código Nacional es de observancia general en toda la República, para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales, y esto no cambia por la circunstancia de que en el procedimiento por el que se creó la Ley Orgánica impugnada se señale que la finalidad es homologar los términos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales", página 44.

<sup>77</sup> Así se estableció en la acción de inconstitucionalidad 296/2020, previamente citada.

<sup>78</sup> Disponible en <https://dle.rae.es/complementario>

Complementario

1. adj. Que sirve para completar o perfeccionar algo.

2. adj. Dicho de un número de la lotería primitiva: Que, añadido a otros cinco acertados, forma una combinación a la que corresponde el segundo premio. U. t. c. s. m.

148. Por su parte, el segundo aspecto respecto del cual los Congresos locales sí pueden legislar en materia procedimental penal corresponde a cuando emitan normas orgánicas. Al respecto, la palabra orgánico significa que atañe a la constitución de corporaciones o entidades colectivas o a sus funciones o ejercicios <sup>79</sup>. Se ha señalado que dentro de las normas ordinarias existen dos modelos: las de organización y las de comportamiento.
149. Las primeras son denominadas orgánicas y su objetivo primordial es la organización de los poderes públicos, de acuerdo con las normas constitucionales, lo que incluye establecer sus facultades y funciones. En cambio, las normas de comportamiento tienen como finalidad regular las conductas de los particulares.
150. Las primeras son el tipo de normas que pueden emitir los Congresos locales para que a nivel interno las autoridades puedan aplicar las normas del procedimiento penal; mientras que aquello relacionado con reglas procesales o los derechos de las partes está vedado para los Congresos locales.
151. A la luz de estas consideraciones, este Tribunal Pleno procede a analizar aquellas normas que no invaden la competencia del Congreso Federal, ya que regulan cuestiones que permiten implementar debidamente la fase de investigación del proceso penal en el orden local y organizar el régimen interior de la entidad especializada en la investigación del delito de feminicidio en el Estado de Michoacán.
152. Por un lado, el artículo 5, fracciones III a VI, de Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo, establece lo siguiente:

**Artículo 5.** La Fiscalía General deberá contar con una Fiscalía Especializada para Investigar y Erradicar el Feminicidio en el Estado, la cual tendrá las siguientes atribuciones:

- III. Informar a los familiares de la o las víctimas las acciones realizadas para localizar a la víctima. La fiscalía especializada dejará constancia por escrito, de las primeras e inmediatas diligencias y cualquier acción realizada, así como el nombre de los servidores públicos que intervinieron en éstas. Dicha constancia deberá contener, en un apartado particular, las acciones llevadas a cabo dentro de las primeras 24 horas a que se refiere la fracción I del presente artículo y las posibles líneas o hipótesis de investigación <sup>80</sup>. En todo caso, la fiscalía especializada, garantizará el sigilo, reserva y legalidad de la investigación;
- IV. Brindar asesoría a los familiares de las víctimas respecto de las etapas de la investigación y proceso penal, de las formas en que pueden participar y coadyuvar, de los derechos que la normativa procesal penal les otorga, así como de las instancias existentes para brindarles asesoría jurídica, atención psicológica y apoyos económicos en términos de la legislación aplicable al proceso y en materia de los derechos de las víctimas, así como de aquellas asociaciones civiles que tengan por objeto el acompañamiento a las víctimas u ofendidos;
- V. Garantizar la máxima protección de los derechos humanos a la víctima y ofendidos, incluido el deber de informarles sobre los recursos legales disponibles frente a las actuaciones u omisiones en que pudiera incurrir la fiscalía especializada y su personal, así como la ubicación, número de teléfono y portal de internet de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, del Órgano de Control Interno de la Fiscalía y de su área de asuntos internos, de la Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción y de los Juzgados de Control, así como las materias sobre las que puede conocer cada una de esas autoridades, respecto al asunto de que se trate.
- VI. Dar vista al Ministerio Público correspondiente, cuando el personal a su cargo dé a conocer a quien no tenga derecho, documentos, constancias, información, fotografías, videos o audios que obren en una carpeta de investigación en un proceso penal o sujetos a cadena de custodia, y por disposición de la ley o resolución judicial sean considerados reservados o confidenciales. Asimismo, dará vista, cuando personas físicas o jurídicas, publiquen imágenes o videos de las víctimas, en redes sociales, periódicos, noticieros o cualquier otro medio de comunicación, y sean consideradas reservadas o confidenciales.

153. De lo transcrito se advierte que la ley impugnada crea la Fiscalía Especializada para Prevenir y Erradicar el Feminicidio como parte

<sup>79</sup> Disponible en <https://dle.rae.es/org%C3%A1nico>.

Orgánica, ca

Del lat. organ?cus 'propio de un instrumento mecánico'.

1. adj. Dicho de un cuerpo: Que está con disposición o aptitud para vivir.

2. adj. Constituido por partes que forman un conjunto coherente.

3. adj. Que atañe a la constitución de corporaciones o entidades colectivas o a sus funciones o ejercicios.

4. adj. Med. Dicho de un síntoma o de un trastorno: Que indica una alteración patológica de los órganos que va acompañada de lesiones visibles y relativamente duraderas. Se opone a funcional.

5. adj. Quím. Dicho de una sustancia: Que tiene como componente el carbono y que forma parte de los seres vivos.

<sup>80</sup> [...] I. Iniciar de inmediato una investigación cuando se desconozca el paradero de la posible víctima y se presume se encuentre en situación de riesgo, así como realizar las acciones necesarias a efecto de localizarla, dentro de las 24 horas siguientes a que la autoridad tenga conocimiento;

de la Fiscalía General del Estado de Michoacán. Su objetivo principal es investigar, perseguir y sancionar el feminicidio en esa entidad federativa, y entre sus atribuciones está el informar a los familiares de las víctimas sobre las acciones realizadas para localizarlas.

154. Asimismo, brindar asesoría a los familiares de las víctimas sobre las etapas de la investigación y del proceso penal, de las formas en que pueden participar y coadyuvar, de los derechos que la normativa procesal penal les otorga, así como de las instancias existentes para brindarles asesoría jurídica, atención psicológica, apoyos económicos y acompañamiento.
155. Además, esa Fiscalía tiene el deber de garantizar la máxima protección de los derechos humanos a la víctima y a los ofendidos, incluido el deber de informarles sobre los recursos legales disponibles frente a las actuaciones u omisiones de dicho organismo y su personal, así como la ubicación, número de teléfono y portal de internet de diversas instituciones vinculadas con la prevención y erradicación del feminicidio.
156. Finalmente, se establece la obligación de la Fiscalía Especializada de dar vista al Ministerio Público correspondiente, cuando el personal a su cargo dé a conocer a quien no tenga derecho datos reservados o confidenciales, así como cuando tenga conocimiento que personas físicas o jurídicas publican imágenes o videos de las víctimas en medios de comunicación, y sean consideradas reservadas o confidenciales.
157. Por lo tanto, a criterio de este Tribunal Pleno, las fracciones III a VI del artículo impugnado no invaden la competencia del Congreso de la Unión, porque constituyen normas orgánicas respecto de las cuales el Congreso local sí tiene competencia para legislar, ya que atañen a la constitución de una entidad especializada con facultades de investigación y al establecimiento de sus funciones.
158. Específicamente, la normativa crea la Fiscalía Especializada para Investigar y Erradicar el Feminicidio en el Estado de Michoacán de Ocampo, lo cual se considera congruente con lo que actualmente establece la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que impone a las entidades federativas que, en el ámbito de sus respectivas competencias, expidan normas legales y adopten las medidas presupuestales y administrativas correspondientes para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.
159. Además, este Tribunal Pleno destaca que en abril de dos mil veintidós dicha legislación general fue reformada<sup>81</sup>, a fin de contemplar la obligación de las entidades federativas de crear fiscalías especializadas para atender los delitos contra las mujeres<sup>82</sup> -entre los cuales claramente se encuentra el feminicidio-, por lo que es inconcuso que la norma impugnada no invade la competencia federal, sino que pretende materializar el mandato establecido en la ley general.
160. Por otra parte, si bien es cierto que las fracciones en estudio contemplan la atribución de la Fiscalía Especializada de brindar asesoría y acompañamiento en la investigación de los delitos de feminicidio, ello tampoco constituye una invasión a la competencia del Congreso de la Unión. Como se mencionó previamente, las normas orgánicas están estrechamente vinculadas con la organización de los poderes públicos en su régimen interior, lo que incluye establecer facultades y funciones, y son el tipo de normas que los Congresos locales pueden emitir para que, a nivel interno, las autoridades puedan aplicar las normas del procedimiento penal.
161. En el caso, al pormenorizar las facultades del órgano especializado en investigar el feminicidio en el Estado de Michoacán, el Congreso local sólo pretende organizar esa Fiscalía en su aspecto interno para que responda con sensibilidad e integralidad a las necesidades propias de la investigación de este tipo de delitos y de los familiares de las víctimas, con la finalidad de cumplir con el mandato establecido en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
162. Por estas razones, este Tribunal Pleno concluye que la norma impugnada no transgrede la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia procesal penal y, en consecuencia, debe declararse su **validez**.
163. Por otro lado, el artículo 7 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo establece lo siguiente:

**Artículo 7.** Los ayuntamientos tendrán la obligación de recibir y canalizar cualquier denuncia de un posible feminicidio o tentativa de éste, hacia la Fiscalía Especializada mediante las agencias del Ministerio Público. La policía municipal realizará las actuaciones conforme a las responsabilidades que le atribuyen el Código Nacional de Procedimientos Penales, de las que dejará constancia por escrito.

<sup>81</sup> Este párrafo fue adicionado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de abril de dos mil veintitrés.

<sup>82</sup> Artículo 2. La Federación, las entidades federativas, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias expedirán las normas legales y tomarán las medidas presupuestales y administrativas correspondientes, para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, de conformidad con los Tratados Internacionales en Materia de Derechos Humanos de las Mujeres, ratificados por el Estado Mexicano.

La Federación, las entidades federativas, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y los municipios deberán instrumentar las medidas presupuestales y administrativas necesarias y suficientes de carácter extraordinario para hacer frente a la Alerta de Violencia de Género contra las mujeres.

La Federación y las entidades federativas deberán contar con fiscalías especializadas para atender los delitos contra las mujeres y Centros de Justicia para las Mujeres.

164. Según la Comisión accionante, ese artículo es inconstitucional porque faculta a los Ayuntamientos a recibir y canalizar denuncias de feminicidios o tentativa de feminicidios a la Fiscalía Especializada e indebidamente le atribuye una facultad de mando respecto a la investigación que desarrolla la policía municipal en torno a este delito, lo que transgrede lo dispuesto en el artículo 21 constitucional.
165. Tal planteamiento es infundado, porque el artículo 7 de la ley impugnada pretende armonizar las obligaciones genéricas previstas en los artículos 132 y 222 del Código Nacional de Procedimientos Penales con la nueva estructura orgánica creada -la Fiscalía Especializada para Investigar y Erradicar el Feminicidio-, por lo que se trata de una disposición orgánica y complementaria que no invade los principios del proceso penal regulados en la legislación nacional<sup>83</sup>.
166. Por un lado, el párrafo segundo del artículo 222 del Código Nacional de Procedimientos Penales contempla que, quien en ejercicio de sus funciones tenga conocimiento de la probable existencia de un hecho que la ley señale como delito, está obligado a denunciarlo inmediatamente al Ministerio Público, proporcionándole todos los datos que tuviere, poniendo a su disposición a los imputados, si hubieren sido detenidos en flagrancia.
167. En ese sentido, la primera parte del artículo 7 de la ley impugnada no regula alguna cuestión procesal penal, pues se limita a concretar la obligación de los Ayuntamientos -como entes públicos- a recibir y a canalizar cualquier denuncia de un posible feminicidio o tentativa de feminicidio hacia la Fiscalía Especializada mediante las agencias del Ministerio Público.
168. Por ello, es evidente que la norma impugnada no incide en alguna regla procedimental penal, sino que únicamente pretende establecer expresamente una obligación que permite hacer efectivo el funcionamiento de esos procesos en el orden local en atención a la creación de la Fiscalía Especializada. Por lo tanto, se está ante una norma orgánica y complementaria que no vulnera la competencia del Congreso de la Unión.
169. Ahora bien, la segunda parte del artículo 7 de la Ley para Prevenir y Erradicar los Feminicidios del Estado de Michoacán de Ocampo tampoco transgrede la competencia exclusiva del Congreso federal, pues incluso establece expresamente que la policía municipal debe actuar conforme a las responsabilidades atribuidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, para lo cual deberá dejar constancia por escrito.
170. Como se advierte, la propia norma impugnada remite a la legislación procesal penal para establecer las obligaciones y facultades de la policía municipal, sin que ello implique una invasión de competencias, ya que el precepto no reitera el contenido ni establece mayores funciones para este cuerpo policial que aquellas estrictamente previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales.
171. Además, contrario a lo afirmado por la accionante, la norma no le atribuye al Ayuntamiento la facultad de mando respecto a la investigación que desarrolla la policía municipal en torno al delito de feminicidio, pues tanto el artículo 132 del Código Nacional de Procedimientos Penales como el diverso 21 constitucional establecen claramente que la investigación de los delitos está a cargo de la policía, quien actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público.
172. Así, se reitera, el artículo impugnado únicamente regula cuestiones que permiten implementar debidamente la fase de investigación del sistema penal acusatorio en el orden local, por lo que no se vulnera la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procesal penal ni el artículo 21 constitucional.
173. Por estas razones, este Tribunal Pleno concluye que la norma impugnada no transgrede la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia procesal penal y, en consecuencia, debe declararse su **validez**.
174. Ahora bien, el artículo 14 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo establece lo siguiente:

83 Artículo 132. Obligaciones del Policía.

El Policía actuará bajo la conducción y mando del Ministerio Público en la investigación de los delitos en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, perspectiva de género y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

Para los efectos del presente Código, el Policía tendrá las siguientes obligaciones:

I. Recibir las denuncias sobre hechos que puedan ser constitutivos de delito e informar al Ministerio Público por cualquier medio y de forma inmediata de las diligencias practicadas;

II. Recibir denuncias anónimas e inmediatamente hacerlo del conocimiento del Ministerio Público a efecto de que éste coordine la investigación [...].

Artículo 222. Deber de denunciar.

Toda persona a quien le conste que se ha cometido un hecho probablemente constitutivo de un delito está obligada a denunciarlo ante el Ministerio Público y en caso de urgencia ante cualquier agente de la Policía.

Quien en ejercicio de funciones públicas tenga conocimiento de la probable existencia de un hecho que la ley señale como delito, está obligado a denunciarlo inmediatamente al Ministerio Público, proporcionándole todos los datos que tuviere, poniendo a su disposición a los imputados, si hubieren sido detenidos en flagrancia. Quien tenga el deber jurídico de denunciar y no lo haga, será acreedor a las sanciones correspondientes.

Cuando el ejercicio de las funciones públicas a que se refiere el párrafo anterior, correspondan a la coadyuvancia con las autoridades responsables de la seguridad pública, además de cumplir con lo previsto en dicho párrafo, la intervención de los servidores públicos respectivos deberá limitarse a preservar el lugar de los hechos hasta el arribo de las autoridades competentes y, en su caso, adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere, así como poner a disposición de la autoridad a los detenidos por conducto o en coordinación con la policía. [...]

**Artículo 14.** Cuando la Fiscalía Especializada tenga conocimiento por cualquier medio de la comisión del delito de feminicidio y los relacionados con éste, asumirá la función de la investigación con un deber reforzado de debida diligencia, conforme a las disposiciones establecidas en el Código Penal del Estado y en el Código Nacional de Procedimientos Penales. Además toda privación de la vida de una mujer, incluidas aquellas que de manera inicial pareciera que no se causaron por motivos criminales, como suicidio y accidentes, debe investigarse como posible feminicidio.

En los municipios en los cuales se haya declarado alerta de género, y ocurra la muerte de una mujer, operará la presunción de feminicidio y las investigaciones se llevarán con perspectiva de género.

175. En una parte de su segundo concepto de invalidez, la Comisión accionante argumenta que ese artículo transgrede la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procesal penal, ya que regula cuestiones inherentes a la investigación del delito, lo que está vedado para las legislaturas locales.
176. Este Tribunal Pleno concluye que el planteamiento de la Comisión accionante es infundado, pues la norma impugnada es de naturaleza complementaria, ya que no modifica los contenidos del Código Nacional emitido por el Congreso de la Unión, sino que únicamente pretende introducir cuestiones que permiten hacer efectivo el funcionamiento del proceso de investigación en el orden local respecto del delito de feminicidio, como lo es la precisión de que éste debe llevarse con un deber reforzado de debida diligencia.
177. En el caso concreto, el artículo impugnado establece que la Fiscalía Especializada -creada por la propia legislación local- debe asumir un **deber reforzado de debida diligencia** cuando tenga conocimiento por cualquier medio de la comisión del delito de feminicidio y los relacionados con éste. Además, le impone la obligación de investigar como feminicidio toda privación de la vida de una mujer, incluidas aquellas que de manera inicial pareciera que no se causaron por motivos criminales, como suicidio y accidentes.
178. Esas disposiciones, se reitera, **son complementarias a la legislación procesal penal**, porque su objetivo es detallar el contenido del artículo 131, fracción V, del Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>84</sup>, el cual establece que el Ministerio Público tiene el deber de iniciar la investigación correspondiente cuando así proceda y recolectar los medios de prueba que sustenten sus resoluciones y las del órgano jurisdiccional, y, tratándose del delito de feminicidio, deberá aplicar los protocolos previstos para tal efecto.
179. En ese sentido, el artículo impugnado se ciñe a establecer la obligación reforzada de la Fiscalía Especializada de llevar a cabo la investigación penal seguida por el delito de feminicidio o tentativa de feminicidio con la debida diligencia conforme a los protocolos nacionales e internacionales en la materia, sin que ello implique modificar las reglas o etapas procesales previstas para la investigación penal.
180. Además, en relación con el deber de investigar toda privación de la vida de una mujer como feminicidio, este Tribunal Pleno concluye que esta obligación es acorde a diversos protocolos en materia de investigación del feminicidio en México, tales como el Protocolo de investigación ministerial, policial y pericial con perspectiva de género para el delito de feminicidio de la Fiscalía General de la República; el Protocolo de actuación para la investigación del feminicidio de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y la Guía de Estándares Constitucionales y Convencionales para la Investigación de Muertes Violentas de Mujeres por Razones de Género de este alto tribunal.
181. Por ello, contrario a lo sostenido por la Comisión accionante, la norma impugnada es acorde al contenido del Código Nacional de Procedimientos Penales, al complementar la implementación de la fase de investigación del delito de feminicidio con lo establecido en los protocolos nacionales e internacionales en la materia, por lo que este Tribunal Pleno reconoce su validez.
182. Por otra parte, el artículo 15 de la legislación impugnada establece lo siguiente:

**Artículo 15.** La Fiscalía Especializada será la responsable de la dirección de la investigación. Una vez que tenga el conocimiento de los hechos del probable feminicidio, convocará, dentro de las primeras 12 horas, a una reunión de planeación de la investigación a la que asistirán todas las áreas encargadas de la misma, en la que se deberá fijar preferentemente:

- I. Los policías de investigación designados;
- II. El mando policial responsable de la investigación;
- III. La estrategia básica de la investigación, en la que incluirá las principales líneas lógicas de investigación, con las que eventualmente establecerá su teoría del caso;

<sup>84</sup> Artículo 131. Obligaciones del Ministerio Público.

Para los efectos del presente Código, el Ministerio Público tendrá las siguientes obligaciones:

V. Iniciar la investigación correspondiente cuando así proceda y, en su caso, ordenar la recolección de indicios y medios de prueba que deberán servir para sus respectivas resoluciones y las del Órgano jurisdiccional, así como recabar los elementos necesarios que determinen el daño causado por el delito y la cuantificación del mismo para los efectos de su reparación. Cuando se trate del delito de feminicidio se deberán aplicar los protocolos previstos para tales efectos

- IV. El control de riesgo, manejo de crisis y la ejecución de medidas de protección;
- V. El control de manejo de información;
- VI. El lugar en el que deberá ser alojada la víctima u ofendidos y sus familiares, en caso de ser necesario;
- VII. La relación con el personal encargado de la atención y apoyo a la víctima u ofendidos; y,
- VIII. Las subsecuentes reuniones del grupo en las fases críticas y en la continuación de la investigación.

De no llevarse a cabo la anotada reunión, el Fiscal Especializado deberá establecer las directrices para iniciar la investigación, sin perjuicio de que con posterioridad pueda modificarlas cuando se reúna con los auxiliares de la investigación mencionados.

- 183. Este Tribunal Pleno concluye que tal artículo no invade las competencias del Congreso de la Unión, pues se trata de una norma orgánica que pretende organizar a la Fiscalía Especializada en su régimen interior, lo que incluye establecer sus facultades y funciones en la fase de investigación, por lo que claramente el Congreso local tiene competencia para legislar al respecto, a fin de que la autoridad encargada de diligenciar esta fase pueda aplicar las disposiciones nacionales del procedimiento penal a nivel interno.
- 184. Dicho artículo permite que la Fiscalía Especializada, en un delito tan complejo como lo es el feminicidio, pueda formular un plan interno de trabajo para que su investigación tenga éxito y pueda responder a las necesidades de las víctimas y de sus familiares. En otras palabras, se trata de un artículo que busca sistematizar y ordenar procesos internos básicos, que permiten efficientar la investigación y persecución de este delito y garantizar una respuesta más integral y sensible a las circunstancias particulares de cada caso.
- 185. Por lo tanto, lo dispuesto en el artículo impugnado, no modifica ni incide en las reglas procedimentales previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, por lo que debe reconocerse su validez.
- 186. Finalmente, en el proyecto de sentencia que se sometió a consideración del Tribunal Pleno se propuso declarar la invalidez del artículo 16 de la Ley impugnada<sup>85</sup>. Sin embargo, en sesión celebrada el veintinueve de febrero de dos mil veinticuatro, la Ministra Ponente propuso reconocer la validez de dicho numeral por no contravenir lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Penales, bajo el argumento de que dicho precepto únicamente contempla un catálogo de metas que se fija la autoridad investigadora en relación con sus propias atribuciones.
- 187. Sin embargo, existió una mayoría de siete votos por la invalidez del artículo impugnado del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, las Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, los Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo, la Ministra Batres Guadarrama y el Ministro Pérez Dayán, en contra de los emitidos por el Ministro González Alcántara Carrancá, la Ministra Ríos Farjat, el Ministro Laynez Potisek y la Ministra Presidenta Piña Hernández, quienes apoyaron la validez del precepto.
- 188. En consecuencia, dado el resultado obtenido de la votación, con fundamento en los artículos 105, fracción II, párrafo último, de la Constitución Política del país, y 72, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de la invalidez del artículo 16 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo.  
  
C.3. Análisis de los artículos que invaden la competencia del Congreso Federal.
- 189. En otra porción del segundo concepto de invalidez, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Michoacán alega que el artículo 12 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio en la entidad federativa es inconstitucional, porque invade la competencia del Congreso federal al tratarse de una norma procesal penal que pretende regular cuestiones inherentes a la fase de investigación y a la aplicación de criterios de oportunidad. Este precepto establece lo siguiente:

85 Artículo 16. La Fiscalía Especializada, además de las facultades establecidas en otros ordenamientos, en el respectivo ámbito de sus competencias, deberá tener como metas durante la investigación, por lo menos las siguientes:

- I. Protección integral de la víctima y ofendidos, ante la existencia de un riesgo para ellos;
- II. Asegurar el lugar del hecho o el hallazgo, así como los instrumentos, objetos productos del delito, así como los bienes en que existan huellas o pudieran tener relación con éste, y de los elementos probatorios, conforme a los lineamientos de la cadena de custodia, atendiendo a las disposiciones establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales;
- III. Identificación del probable o probables responsables;
- IV. Obtención de los elementos probatorios antes, durante y posterior a la acción prevista en la fracción II del presente artículo;
- V. Detención de las personas que cometieron o participaron en la comisión o tentativa del delito de feminicidio y los relacionados con éste;
- VI. En caso de que sea cometido por más de dos personas, identificar y determinar el grado de participación de cada integrante; y,
- VII. Obtener sentencias definitivas condenatorias contra los responsables del delito de feminicidio y los relacionados con éste.

**Artículo 12.** Dentro de la investigación, durante el procesamiento y en la ejecución de la sanción por el delito de feminicidio, consumados o en grado de tentativa la Fiscalía Especializada no podrá:

- I. Aplicar el uso de mecanismos de conciliación, mediación, acuerdo reparatorio u otras alternativas a la resolución del conflicto penal;
- II. Solicitar al Juez de Control o Enjuiciamiento, la suspensión condicional del proceso;
- III. La aplicación de un criterio de oportunidad o la facultad del desistimiento de la acción penal; y,
- IV. La sustitución de la pena o suspensión de la ejecución de las sanciones o la aplicación de cualquier otro beneficio previsto en la Ley Nacional de Ejecución Penal.

190. Del artículo transcrito se advierte que la ley impugnada establece prohibiciones a la Fiscalía Especializada dentro de la investigación, durante el procesamiento y en la ejecución de la sanción del delito de feminicidio, en cuanto a: aplicar mecanismos de conciliación, mediación, acuerdos reparatorios u otras alternativas a la resolución del conflicto; solicitar la suspensión condicional del proceso; utilizar criterios de oportunidad; sustituir la pena, suspender la ejecución de las sanciones o aplicar cualquier otro beneficio previsto en la Ley Nacional de Ejecución Penal.

191. Tal artículo, incluyendo todas sus fracciones, como acertadamente argumenta la Comisión accionante son inconstitucionales, ya que el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional establece que es competencia exclusiva del Congreso de la Unión expedir la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

192. En ese contexto, el artículo impugnado no pretende complementar la legislación nacional introduciendo únicamente cuestiones que permitan hacer efectivo el funcionamiento de los procesos en el orden local ni pretende organizar a la Fiscalía Especializada en su régimen interno para que pueda cumplir su propósito de prevenir y erradicar el feminicidio en Michoacán, sino que regula supuestos específicos de prohibición relacionados con los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal y la ejecución de penas.

193. Tal proceder es inconstitucional porque invade la competencia del Congreso de la Unión, quien específicamente tiene facultades para legislar en la materia y lo ha hecho a través de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal y en la Ley Nacional de Ejecución Penal, los cuales son los ordenamientos que establecen los supuestos y condiciones para la procedencia -o improcedencia- de este tipo de mecanismos.

194. Por otra parte, la aplicabilidad de la suspensión condicional del proceso y la procedencia de criterios de oportunidad son cuestiones estrechamente vinculadas con el proceso penal regulado en el Código Nacional de Procedimientos Penales, de manera detallada en sus artículos 192<sup>86</sup> y 256<sup>87</sup>.

<sup>86</sup> Artículo 192. Procedencia.

La suspensión condicional del proceso, a solicitud del imputado o del Ministerio Público con acuerdo de aquél, procederá en los casos en que se cubran los requisitos siguientes:

- I. Que el auto de vinculación a proceso del imputado se haya dictado por un delito cuya media aritmética de la pena de prisión no exceda de cinco años;
- II. Que no exista oposición fundada de la víctima y ofendido, y
- III. Que hayan transcurrido dos años desde el cumplimiento o cinco años desde el incumplimiento, de una suspensión condicional anterior, en su caso.

Lo señalado en la fracción III del presente artículo, no procederá cuando el imputado haya sido absuelto en dicho procedimiento.

La suspensión condicional será improcedente para las hipótesis previstas en las fracciones I, II y III del párrafo séptimo del artículo 167 del presente Código.

<sup>87</sup> Artículo 256. Casos en que operan los criterios de oportunidad.

Iniciada la investigación y previo análisis objetivo de los datos que consten en la misma, conforme a las disposiciones normativas de cada Procuraduría, el Ministerio Público, podrá abstenerse de ejercer la acción penal con base en la aplicación de criterios de oportunidad, siempre que, en su caso, se hayan reparado o garantizado los daños causados a la víctima u ofendido.

La aplicación de los criterios de oportunidad será procedente en cualquiera de los siguientes supuestos:

- I. Se trate de un delito que no tenga pena privativa de libertad, tenga pena alternativa o tenga pena privativa de libertad cuya punibilidad máxima sea de cinco años de prisión, siempre que el delito no se haya cometido con violencia;
- II. Se trate de delitos de contenido patrimonial cometidos sin violencia sobre las personas o de delitos culposos, siempre que el imputado no hubiere actuado en estado de ebriedad, bajo el influjo de narcóticos o de cualquier otra sustancia que produzca efectos similares;
- III. Cuando el imputado haya sufrido como consecuencia directa del hecho delictivo un daño físico o psicoemocional grave, o cuando el imputado haya contraído una enfermedad terminal que tome notoriamente innecesaria o desproporcional la aplicación de una pena;
- IV. La pena o medida de seguridad que pudiera imponerse por el hecho delictivo que carezca de importancia en consideración a la pena o medida de seguridad ya impuesta o a la que podría imponerse por otro delito por el que esté siendo procesado con independencia del fuero;
- V. Cuando el imputado aporte información esencial y eficaz para la persecución de un delito más grave del que se le imputa, y se comprometa a comparecer en juicio;
- VI. Cuando, a razón de las causas o circunstancias que rodean la comisión de la conducta punible, resulte desproporcionada o irrazonable la persecución penal.
- VII. (derogada, Diario Oficial de la Federación. Diecisiete de junio de dos mil dieciséis)
- VIII. No podrá aplicarse el criterio de oportunidad en los casos de delitos contra el libre desarrollo de la personalidad, de violencia familiar ni en los casos de delitos fiscales o aquellos que afecten gravemente el interés público. Para el caso de delitos fiscales y financieros, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Procuraduría Fiscal de la Federación, únicamente podrá ser aplicado el supuesto de la fracción V, en el caso de que el imputado aporte información fidedigna que coadyuve para la investigación y persecución del beneficiario final del mismo delito, tomando en consideración que será este último quien estará obligado a reparar el daño.

El Ministerio Público aplicará los criterios de oportunidad sobre la base de razones objetivas y sin discriminación, valorando las circunstancias especiales en cada caso, de conformidad con lo dispuesto en el presente Código así como en los criterios generales que al efecto emita el Procurador o equivalente.

La aplicación de los criterios de oportunidad podrán ordenarse en cualquier momento y hasta antes de que se dicte el auto de apertura a juicio.

La aplicación de los criterios de oportunidad deberá ser autorizada por el Procurador o por el servidor público en quien se delegue esta facultad, en términos de la normatividad aplicable.

195. Además, el artículo 144 del Código Nacional de Procedimientos Penales regula pormenorizadamente lo relativo al desistimiento de la acción penal por parte del Ministerio Público, el momento procesal en que puede ejercerlo, los requisitos para llevarlo a cabo, así como la posibilidad de que la víctima u ofendido impugnen dicho actuar <sup>88</sup>.
196. Por lo tanto, este Tribunal Pleno declara la invalidez de la totalidad del artículo 12 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo, ya que invade la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procesal penal.
197. Ahora bien, en otra porción del segundo concepto de invalidez, la Comisión accionante cuestiona la constitucionalidad del artículo 17 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo, el cual establece lo siguiente:

**Artículo 17.** La Fiscalía Especializada, además de las facultades que le confieren otros ordenamientos, durante la fase de investigación deberá:

- I. Recabar información en lugares públicos o privados, mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulte necesaria para la generación de inteligencia. En el ejercicio de esta atribución, se deberán respetar los derechos humanos de los ciudadanos;
- II. Recabar información de bases de datos públicos, con el objeto de identificar a las víctimas, testigos, lugares de los hechos, forma de operar, sujetos involucrados o bienes de estos;
- III. Realizar análisis técnico táctico o estratégico de la información obtenida, para la generación de inteligencia;
- IV. Cuando advierta hechos que puedan ser constitutivos de otros delitos informarlo al Ministerio Público, si son hechos conexos, deberá aplicar las reglas competenciales y de concurso correspondientes;
- V. Diseñar un Protocolo de Actuación para el Procesamiento del lugar de los hechos, de conformidad a los protocolos nacionales e internacionales aplicables en la materia;
- VI. Solicitar información a las empresas telefónicas y de comunicación, en términos de la legislación federal o local aplicable;
- VII. Autorizar el seguimiento de personas hasta por un periodo de un mes, el cual podrá ser prorrogado siempre que existan motivos suficientes, sin que el mismo tenga una duración mayor a seis meses, en términos de la normatividad aplicable;
- VIII. Autorizar la colaboración de informantes, en los términos de los lineamientos mínimos que emita el Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como demás disposiciones;
- IX. Autorizar la utilización de cualquier medio, instrumento o herramienta para la obtención de pruebas, siempre que ésta no contravenga los derechos humanos y no violente el orden jurídico; y,
- X. Toda aquella que determinen las leyes aplicables.

Por informante se entenderá toda persona que, de forma directa o indirecta, tiene conocimiento de la comisión del delito de feminicidio y los relacionados con éste, y por su situación o actividad que realiza, provee dicha información a la Fiscalía Especializada o instancias judiciales.

198. El artículo transcrito otorga facultades a la Fiscalía Especializada que van más allá de su organización interna y trascienden al proceso penal, pues establecen lineamientos que exceden lo protocolario o la sistematización de los procesos internos y que, en su mayoría, repiten el contenido o tratan de ampliar supuestos que ya están contemplados en la legislación única.
199. En efecto, el artículo 17 de la ley impugnada le confiere la facultad de recabar información relacionada con el hecho delictivo; implementar técnicas de análisis e investigación; diseñar un protocolo de actuación para el procesamiento del lugar de los hechos; autorizar el seguimiento de personas; coordinarse con otros ministerios públicos, y permitir la utilización de cualquier medio para obtener pruebas, siempre que no vulnere derechos humanos o el orden público.

<sup>88</sup> Artículo 144. Desistimiento de la acción penal.

El Ministerio Público podrá solicitar el desistimiento de la acción penal en cualquier etapa del procedimiento, hasta antes de dictada la resolución de segunda instancia.

La solicitud de desistimiento debe contar con la autorización del Titular de la Procuraduría o del funcionario que en él delegue esa facultad.

El Ministerio Público expondrá brevemente en audiencia ante el Juez de control, Tribunal de enjuiciamiento o Tribunal de alzada, los motivos del desistimiento de la acción penal. La autoridad judicial resolverá de manera inmediata y decretará el sobreseimiento.

En caso de desistimiento de la acción penal, la víctima u ofendido podrán impugnar la resolución emitida por el Juez de control, Tribunal de enjuiciamiento o Tribunal de alzada.



200. Estas facultades se relacionan estrechamente con cuestiones que ya están previstas a lo largo del Código Nacional de Procedimientos Penales, especialmente en el Libro Segundo "Del Procedimiento", en su Título III "Etapa de Investigación" -que va de los artículos 212 a 258, así como en el artículo 131 que establece las siguientes obligaciones a cargo del Ministerio Público:

**Artículo 131.** Obligaciones del Ministerio Público.

Para los efectos del presente Código, el Ministerio Público tendrá las siguientes obligaciones:

- I. Vigilar que en toda investigación de los delitos se cumpla estrictamente con los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados;
- II. Recibir las denuncias o querellas que le presenten en forma oral, por escrito, o a través de medios digitales, incluso mediante denuncias anónimas en términos de las disposiciones legales aplicables, sobre hechos que puedan constituir algún delito;
- III. Ejercer la conducción y el mando de la investigación de los delitos, para lo cual deberá coordinar a las Policías y a los peritos durante la misma;
- IV. Ordenar o supervisar, según sea el caso, la aplicación y ejecución de las medidas necesarias para impedir que se pierdan, destruyan o alteren los indicios, una vez que tenga noticia del mismo, así como cerciorarse de que se han seguido las reglas y protocolos para su preservación y procesamiento;
- V. Iniciar la investigación correspondiente cuando así proceda y, en su caso, ordenar la recolección de indicios y medios de prueba que deberán servir para sus respectivas resoluciones y las del Órgano jurisdiccional, así como recabar los elementos necesarios que determinen el daño causado por el delito y la cuantificación del mismo para los efectos de su reparación. Cuando se trate del delito de feminicidio se deberán aplicar los protocolos previstos para tales efectos;
- VI. Ejercer funciones de investigación respecto de los delitos en materias concurrentes, cuando ejerza la facultad de atracción y en los demás casos que las leyes lo establezcan;
- VII. Ordenar a la Policía y a sus auxiliares, en el ámbito de su competencia, la práctica de actos de investigación conducentes para el esclarecimiento del hecho delictivo, así como analizar las que dichas autoridades hubieren practicado;
- VIII. Instruir a las Policías sobre la legalidad, pertinencia, suficiencia y contundencia de los indicios recolectados o por recolectar, así como las demás actividades y diligencias que deben ser llevadas a cabo dentro de la investigación;
- IX. Requerir informes o documentación a otras autoridades y a particulares, así como solicitar la práctica de peritajes y diligencias para la obtención de otros medios de prueba;
- X. Solicitar al Órgano jurisdiccional la autorización de actos de investigación y demás actuaciones que sean necesarias dentro de la misma;
- XI. Ordenar la detención y la retención de los imputados cuando resulte procedente en los términos que establece este Código;
- XII. Brindar las medidas de seguridad necesarias, a efecto de garantizar que las víctimas u ofendidos o testigos del delito puedan llevar a cabo la identificación del imputado sin riesgo para ellos;
- XIII. Determinar el archivo temporal y el no ejercicio de la acción penal, así como ejercer la facultad de no investigar en los casos autorizados por este Código;
- XIV. Decidir la aplicación de criterios de oportunidad en los casos previstos en este Código;
- XV. Promover las acciones necesarias para que se provea la seguridad y proporcionar el auxilio a víctimas, ofendidos, testigos, jueces, magistrados, agentes del Ministerio Público, Policías, peritos y, en general, a todos los sujetos que con motivo de su intervención en el procedimiento, cuya vida o integridad corporal se encuentren en riesgo inminente;
- XVI. Ejercer la acción penal cuando proceda;
- XVII. Poner a disposición del Órgano jurisdiccional a las personas detenidas dentro de los plazos establecidos en el presente Código;
- XVIII. Promover la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias o formas anticipadas de terminación del proceso penal, de conformidad con las disposiciones aplicables;

- XIX. Solicitar las medidas cautelares aplicables al imputado en el proceso, en atención a las disposiciones conducentes y promover su cumplimiento;
- XX. Comunicar al Órgano jurisdiccional y al imputado los hechos, así como los datos de prueba que los sustentan y la fundamentación jurídica, atendiendo al objetivo o finalidad de cada etapa del procedimiento;
- XXI. Solicitar a la autoridad judicial la imposición de las penas o medidas de seguridad que correspondan;
- XXII. Solicitar el pago de la reparación del daño a favor de la víctima u ofendido del delito, sin perjuicio de que éstos lo pudieran solicitar directamente;
- XXIII. Actuar en estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, perspectiva de género y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución;
- XXIII Bis. Tratándose de delitos por razón de género, se deberá investigar con perspectiva de género, y
- XXIV. Las demás que señale este Código y otras disposiciones aplicables.

201. Por lo tanto, se concluye que el artículo 17 debe invalidarse, ya que, como se mencionó previamente, **a las entidades federativas y a la Ciudad de México les está proscrito adicionar y siquiera repetir los contenidos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales** 89, pues éste fue emitido por el Congreso de la Unión en uso de su facultad exclusiva prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política del país.
202. Por otro lado, la Comisión accionante impugnó de forma particular la fracción VI del artículo 17 de la ley impugnada, bajo el argumento de que indebidamente se le había otorgado a la Fiscalía Especializada la facultad de solicitar directamente información a las compañías telefónicas y de comunicación para robustecer la investigación seguida por el delito de feminicidio, cuando esta autorización debe provenir de la autoridad judicial y no de una diversa.
203. Este planteamiento es fundado, ya que este precepto contempla una atribución que ya se encuentra prevista en el artículo 291 del Código Nacional de Procedimientos Penales<sup>90</sup>, el cual establece la facultad de la autoridad ministerial de intervenir comunicaciones privadas -previa autorización judicial- para extraer información contenida en cualquier dispositivo electrónico relacionada con el hecho delictivo.
204. Por estas razones, este Tribunal Pleno concluye que el sexto y una porción del segundo concepto de invalidez son fundados, por lo que el artículo 17 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio en Michoacán debe invalidarse, ya que, al reiterar y ampliar el contenido previsto en la legislación única invade la competencia exclusiva del Congreso de la Unión.
205. Finalmente, en otra porción del segundo concepto de invalidez, la Comisión accionante impugnó la constitucionalidad de los artículos 18, 19, 20 y 21 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio de Michoacán, ya que, a su juicio, regulan cuestiones inherentes al proceso penal, lo que incurre en una clara invasión de la competencia federal. Estos preceptos establecen lo siguiente:

**Artículo 18.** Las reparaciones por el delito de feminicidio, consumado o en grado de tentativa, deben tener un nexo causal con los hechos del caso, la responsabilidad declarada, los daños acreditados, y las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos. Éstas comprenderán, por lo menos:

- I. La restitución de los daños físicos, materiales, psicológicos, así como la reparación al daño moral;
- II. Los costos de tratamiento médico, así como la terapia o tratamiento psiquiátrico o psicológico, hasta la rehabilitación total de la víctima;

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

90 Artículo 291. Intervención de las comunicaciones privadas.

[...] También se requerirá autorización judicial en los casos de extracción de información, la cual consiste en la obtención de comunicaciones privadas, datos de identificación de las comunicaciones; así como la información, documentos, archivos de texto, audio, imagen o video contenidos en cualquier dispositivo, accesorio, aparato electrónico, equipo informático, aparato de almacenamiento y todo aquello que pueda contener información, incluyendo la almacenada en las plataformas o centros de datos remotos vinculados con éstos.

Si la resolución se registra por medios diversos al escrito, los puntos resolutivos de la autorización deberán transcribirse y entregarse al Ministerio Público.

Los servidores públicos autorizados para la ejecución de la medida serán responsables de que se realice en los términos de la resolución judicial.

- III. Cuando con motivo del delito, haya pérdida de oportunidades, del empleo, educación y prestaciones sociales, se deberá reparar el daño para que la víctima y/o familiares puedan acceder a nuevos sistemas de educación, laborales y sociales acorde a sus circunstancias;
- IV. El pago de los ingresos económicos que se hubieren perdido y el lucro cesante ocasionado por la comisión del delito, para ello se tomará como base el salario que en el momento de sufrir el delito tenía la víctima, en caso de no contar con esa información, será conforme al salario mínimo general vigente al tiempo del dictado de la sentencia;
- V. Los gastos de asistencia y representación jurídica y/o de peritos, hasta la total conclusión de los procedimientos legales;
- VI. La declaración que restablezca la dignidad y la reputación de la víctima y víctimas indirectas; y,
- VII. La disculpa pública de reconocimiento de hechos y aceptación de responsabilidad cuando en el delito participe un servidor público, por parte del ente público al que éste pertenece o pertenecía.

La reparación del daño será fijada por los jueces, según el daño o perjuicios que sean precisos reparar, de acuerdo con las pruebas obtenidas, y se cubrirá con los bienes del responsable.

La obligación de pagar la reparación del daño es preferente al pago de cualquier otra sanción pecuniaria u obligación contraída, salvo las referentes a alimentos y relaciones laborales.

**Artículo 19.** Tienen derecho a la reparación del daño:

- I. Los ofendidos;
- II. Dependientes económicos; y,
- III. Herederos o derechohabientes, en la proporción que señale el derecho sucesorio.

**Artículo 20.** La reparación del daño se podrá reclamar en forma conexa a la responsabilidad penal, por la vía civil; y cuando sea exigible a terceros, tendrá el carácter de responsabilidad civil, lo anterior de conformidad a lo establecido en los códigos en la materia.

**Artículo 21.** La reparación del daño por el delito de feminicidio, tendrá el carácter de pena pública, la cual, será exigida de oficio por el Ministerio Público, sin que medie formalidad alguna, para que sea fijada por el juzgador, habiéndose demostrado la existencia del hecho y la responsabilidad del inculpado.

206. En primer lugar, los artículos transcritos no son **complementarios ni orgánicos**, ya que no desarrollan o detallan el contenido del Código Nacional en materia de reparación del daño sin pretender incidir en las reglas del proceso penal, ni tampoco pretenden organizar a las autoridades locales para la implementación de dicho proceso.
207. Lejos de ello, los preceptos impugnados pretenden adicionar supuestos para la reparación del daño prevista por el delito de feminicidio, lo cual está directamente relacionado con el dictado de la sentencia condenatoria -cuestión inherente al proceso penal-
208. Los artículos 406, 408 y 409 del Código Nacional de Procedimientos Penales regulan el tema de reparación del daño y lo asumen como parte inherente a la sentencia condenatoria. Incluso, la legislación única obliga al tribunal de enjuiciamiento a imponerla cuando corresponda, aun cuando las pruebas producidas no permitan establecer con certeza el monto de los daños y perjuicios o de la indemnización, para lo cual podrá reservar la liquidación para la ejecución de sentencia <sup>91</sup>.

<sup>91</sup> Artículo 406. Sentencia condenatoria.

La sentencia condenatoria fijará las penas, o en su caso la medida de seguridad, y se pronunciará sobre la suspensión de las mismas y la eventual aplicación de alguna de las medidas alternativas a la privación o restricción de libertad previstas en la ley.

[...]

El Tribunal de enjuiciamiento condenará a la reparación del daño.

Cuando la prueba producida no permita establecer con certeza el monto de los daños y perjuicios, o de las indemnizaciones correspondientes, el Tribunal de enjuiciamiento podrá condenar genéricamente a reparar los daños y los perjuicios y ordenar que se liquiden en ejecución de sentencia por vía incidental, siempre que éstos se hayan demostrado, así como su deber de repararlos. [...]

Artículo 408. Medios de prueba en la individualización de sanciones y reparación del daño.

El desahogo de los medios de prueba para la individualización de sanciones y reparación del daño procederá después de haber resuelto sobre la responsabilidad del sentenciado.

El debate comenzará con el desahogo de los medios de prueba que se hubieren admitido en la etapa intermedia. En el desahogo de los medios de prueba serán aplicables las normas relativas al juicio oral.

Artículo 409. Audiencia de individualización de sanciones y reparación del daño.

Después de la apertura de la audiencia de individualización de los intervinientes, el Tribunal de enjuiciamiento señalará la materia de la audiencia, y dará la palabra a las partes para que expongan, en su caso, sus alegatos de apertura. Acto seguido, les solicitará a las partes que determinen el orden en que desean el desahogo de los medios de prueba y declarará abierto el debate. Éste iniciará con el desahogo de los medios de prueba y continuará con los alegatos de clausura de las partes.

Cerrado el debate, el Tribunal de enjuiciamiento deliberará brevemente y procederá a manifestarse con respecto a la sanción a imponer al sentenciado y sobre la reparación del daño causado a la víctima u ofendido. Asimismo, fijará las penas y se pronunciará sobre la eventual aplicación de alguna de las medidas alternativas a la pena de prisión o sobre su suspensión, e indicará en qué forma deberá, en su caso, repararse el daño. Dentro de los cinco días siguientes a esta audiencia, el Tribunal redactará la sentencia.

La ausencia de la víctima que haya sido debidamente notificada no será impedimento para la celebración de la audiencia.

209. Además, el Código Nacional de Procedimientos Penales establece el momento procesal en que debe dictarse la reparación del daño, la forma en que deben desahogarse los medios de prueba para que el tribunal de enjuiciamiento esté en posibilidad de determinar las medidas correspondientes y el monto de los daños y perjuicios o de la indemnización, así como la manera en que el daño deberá ser reparado.
210. De esta manera, este Tribunal Pleno advierte que los artículos impugnados pretenden regular un aspecto procesal que se encuentra comprendido en la etapa de sanción, en particular, en el dictado de la sentencia condenatoria, por lo que su contenido claramente incide en la competencia exclusiva del Congreso de la Unión y, en consecuencia, debe declararse su invalidez.
211. Finalmente, es importante destacar que la invalidez de estos artículos no vulnera el derecho humano a una reparación integral ni deja en estado de indefensión a los familiares de las víctimas de feminicidio, pues pueden reclamarla en los términos establecidos en el Código Nacional de Procedimientos Penales, en la Ley General de Víctimas y en la Ley de Atención a Víctimas para el Estado de Michoacán de Ocampo, a fin de que se dicten las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición.

D. Violación al principio de taxatividad en la conformación del Observatorio para Prevenir y Erradicar el Feminicidio.

212. Ahora bien, en su quinto concepto de invalidez, la Comisión accionante planteó que el artículo 29 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo era inconstitucional por vulnerar el principio de taxatividad, ya que conforma un Observatorio sin establecer parámetros claros respecto de quién lo presidirá y cuáles son sus funciones; quiénes lo integrarán y cuál será su duración en el cargo; así como la forma de designación de sus integrantes y los elementos mínimos para su creación, operación y desarrollo de actividades.
213. La accionante sostiene que esta falta de previsión provoca que se trate de una ley de manera incompleta y deficiente que impuso una obligación de hacer a sus destinatarios, sin contar con lineamientos mínimos esenciales para satisfacer esa exigencia, lo que vulnera los principios de legalidad y seguridad jurídica, así como lo dispuesto en el amparo en revisión 1023/2019<sup>92</sup>.
214. Además, sostuvo que el precepto impugnado indebidamente contempla que la Comisión accionante integrará el Observatorio, sin embargo, de acuerdo con el artículo 102, apartado B, constitucional<sup>93</sup>, las Comisiones Estatales de Derechos Humanos carecen de atribuciones para conformar y presidir Observatorios, y sólo pueden conocer de quejas, formular recomendaciones públicas no vinculantes, informes generales y especiales.
215. Este Tribunal Pleno concluye que este planteamiento es infundado, por lo que debe declararse la validez del artículo 29 impugnado, el cual establece lo siguiente:

**Artículo 29.** La Comisión Estatal de los Derechos Humanos y Organizaciones de la Sociedad Civil y Colectivos Feministas conformarán un Observatorio como ente de participación, el cual podrá:

- I. Supervisar y vigilar el actuar de la Fiscalía Especializada de las denuncias que se hayan presentado;
- II. Monitorear los casos de denuncias presentadas, cuando los ofendidos requieran de mayor apoyo en lo referente a orientación jurídica o psicológica; y,
- III. Proponer acciones y políticas de prevención, así como la procuración e impartición de justicia, que ayuden en la labor constante de la erradicación del feminicidio.

216. Por su parte, el artículo sexto transitorio de la legislación impugnada establece que el Observatorio para la Erradicación y Atención del Feminicidio se instalará a los sesenta días de la publicación del Decreto 197 -publicado el treinta de agosto de dos mil veintidós-, hasta en tanto no entre en funciones la Fiscalía Especializada, su objeto se acotará a las autoridades encargadas de la investigación del feminicidio<sup>94</sup>.

<sup>92</sup> Aprobado en sesión de trece de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de las Ministras y Ministros Piña Hernández (Ponente), Ríos Farjat, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>93</sup> Artículo 102. B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

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

<sup>94</sup> Sexto. El Observatorio para la Erradicación y Atención del Feminicidio, se instalará a los sesenta días de la publicación del presente Decreto y hasta en tanto no entre en funciones la Fiscalía Especializada, su objeto se acotará a las autoridades encargadas de la investigación del feminicidio.

217. Para explicar esta conclusión, debe recordarse que el principio de taxatividad constituye un importante límite al legislador penal en un Estado democrático de derecho, en el que subyacen dos valores fundamentales: la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho<sup>95</sup>.
218. Este principio se traduce en un auténtico deber constitucional de la autoridad legislativa, según el cual está obligada a formular en términos precisos los supuestos de hecho contemplados en las normas sancionadoras, las cuales deben describir con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.
219. **No obstante, el artículo 29 de la ley impugnada no es una norma sancionadora**, sino un precepto que crea un órgano que realiza actividades de participación institucional y ciudadana enfocadas a supervisar y vigilar el correcto actuar de la Fiscalía Especializada, a monitorear los casos de denuncias para apoyar a las víctimas y a proponer acciones y políticas de prevención que contribuyan a erradicar el feminicidio en la entidad federativa.
220. En otras palabras, el Observatorio no es un órgano que pretenda sancionar la conducta de las personas del Estado de Michoacán en el orden penal ni en el orden administrativo, por lo cual su constitucionalidad no puede juzgarse a la luz del principio de taxatividad ni, con base en él, calificarse como una "ley en blanco" o equiparar la "falta de previsión" como una omisión legislativa.
221. Por otra parte, lo resuelto en el amparo en revisión 1023/2019 no favorece a la accionante, porque en ese asunto se analizó la regularidad constitucional del artículo 610, fracción IV, del Código Federal de Procedimientos Civiles<sup>96</sup>, que establece la facultad de la autoridad judicial de emitir medidas cautelares, las cuales sí pueden ocasionar molestias en las personas; a diferencia del Observatorio, que es un ente netamente institucional y ciudadano que no tiene un impacto de esa naturaleza en las personas sujetas a la jurisdicción del Estado.
222. Además, el hecho de que la ley impugnada únicamente establezca que la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y las organizaciones de la sociedad civil y colectivos feministas conformarán un Observatorio como ente de participación y no desarrolle pormenorizadamente las funciones de cada uno de los entes que lo integran, la forma de designación de sus integrantes o quien lo presidirá, **no genera incertidumbre jurídica para las personas destinatarias de la norma**, ya que esta pormenorización corresponde a la reglamentación que se haga de este el artículo y no a la legislación sustantiva bajo análisis.
223. En efecto, debe recordarse que las normas reglamentarias son aquellas que desarrollan, precisan y sancionan uno o varios preceptos de la Constitución, de los códigos o de las leyes ordinarias, sean federales o locales, con el fin de enlazar conceptos y construir los medios necesarios para su aplicación<sup>97</sup>.
224. En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que es infundado el planteamiento de la Comisión accionante, ya que no existe la omisión legislativa alegada, pues todos los aspectos relativos a su funcionamiento, integración, operación y desarrollo de sus actividades deberán ser fijados en las normas reglamentarias que para dicho efecto se emitan. Esta normativa será la que, en todo caso, le dé eficacia e instrumentalidad al artículo impugnado.
225. Finalmente, también es infundado el argumento planteado por la accionante respecto a su falta de competencia para conformar el Observatorio, ya que, de acuerdo con la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo, una de sus facultades es proponer políticas públicas en materia de derechos humanos y coordinarse con el sector público y la sociedad civil<sup>98</sup>, por lo que su participación como parte de las labores del Observatorio claramente encuadra dentro de esta atribución.
226. Por estas razones, este Tribunal Pleno determina que el quinto concepto de invalidez es infundado y, en consecuencia, debe declararse la validez del artículo 29 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo.

E) **Incompetencia de la Fiscalía Especializada para emitir políticas públicas en materia de feminicidio.**

95 Cfr. Acción de inconstitucionalidad 95/2014, resuelta el siete de julio de dos mil quince, por unanimidad de once votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossio Díaz por razones distintas, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán (ponente) y Aguilar Morales.

96 Artículo 610. En cualquier etapa del procedimiento el juez podrá decretar a petición de parte, medidas precautorias que podrán consistir en:

I. La orden de cesación de los actos o actividades que estén causando o necesariamente hayan de causar un daño inminente e irreparable a la colectividad;

II. La orden de realizar actos o acciones que su omisión haya causado o necesariamente hayan de causar un daño inminente e irreparable a la colectividad;

III. El retiro del mercado o aseguramiento de instrumentos, bienes, ejemplares y productos directamente relacionados con el daño irreparable que se haya causado, estén causando o que necesariamente hayan de causarse a la colectividad, y

IV. Cualquier otra medida que el juez considere pertinente dirigida a proteger los derechos e intereses de una colectividad.

97 Cfr. Sistema de Informática Legislativa. Definición de ley reglamentaria. Recuperado de: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=149#:~:text=Ley%20Reglamentaria&text=Ordenamiento%20jur%C3%ADdico%20que%20desarrolla%2C%20precisa,medios%20necesarios%20para%20su%20aplicaci%C3%B3n.>

98 Artículo 13. Son atribuciones de la Comisión: [...]

VI. Proponer políticas estatales al Ejecutivo en materia de Derechos Humanos, así como diseñar y establecer los mecanismos de coordinación entre la Comisión, el sector público y la sociedad civil que aseguren su adecuada observancia y ejecución.

227. En su séptimo concepto de invalidez, la Comisión accionante plantea que el capítulo séptimo "Políticas Públicas en Materia de Prevención y Obligaciones" de la ley impugnada vulnera el artículo 28 constitucional, ya que faculta a la Fiscalía Especializada como el ente generador y ejecutor de las políticas públicas en materia de prevención y erradicación del feminicidio, sustituyendo inconstitucionalmente al titular del Poder Ejecutivo local en sus atribuciones.
228. Para responder ese planteamiento, en principio, debe tenerse claro el contenido de los artículos 25 a 31 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo, los que establecen:

#### CAPÍTULO VII

#### POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE PREVENCIÓN Y OBLIGACIONES

**Artículo 25.** Las mujeres víctimas de violencia tienen derecho a la pronta evaluación.

**Artículo 26.** En caso de un feminicidio, y aun cuando se concrete sólo en grado de tentativa, las medidas de protección que hubiera dictado la Fiscalía Especializada se implementarán sin necesidad de que sean ratificadas ante el Órgano Jurisdiccional; únicamente la persona contra la que se hayan decretado podrá solicitar su cancelación o modificación ante el Juez de Control, en el que se cumplan las formalidades previstas.

**Artículo 27.** La Fiscalía Especializada, deberá actualizar los registros de feminicidios, los cuales tendrán que incluir al menos, las características sociodemográficas de las víctimas y los feminicidas, así como aquella que estime la autoridad a cargo de este registro; tal información, en tanto formará parte del Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres.

**Artículo 28.** La Fiscalía Especializada, deberá organizar y ejecutar un plan de capacitación permanente en materia de derechos humanos desde una perspectiva de género, principalmente para fiscales, policías, policías de investigación y demás personal que actúe de forma directa o indirecta en la operación del sistema de justicia penal.

Asimismo, deberán coadyuvar en el desarrollo de protocolos de actuación homologados y ajustados a las normas y criterios internacionales de la materia, en cuanto a la violencia de género y feminicidio.

**Artículo 29.** La Comisión Estatal de los Derechos Humanos y Organizaciones de la Sociedad Civil y Colectivos Feministas conformarán un Observatorio como ente de participación, el cual podrá:

- I. Supervisar y vigilar el actuar de la Fiscalía Especializada de las denuncias que se hayan presentado;
- II. Monitorear los casos de denuncias presentadas, cuando los ofendidos requieran de mayor apoyo en lo referente a orientación jurídica o psicológica; y,
- III. Proponer acciones y políticas de prevención, así como la procuración e impartición de justicia, que ayuden en la labor constante de la erradicación del feminicidio.

**Artículo 30.** La Fiscalía Especializada en coordinación con la Secretaría de Educación realizará campañas para prevenir y erradicar el Feminicidio. En igual sentido, se implementarán campañas en contra de la cultura del machismo, en todos los niveles educativos.

**Artículo 31.** La Fiscalía Especializada deberá canalizar a los Centros del Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia, los casos que sean detectados o consideramos (sic) como conductas machistas, misóginas u otras relacionadas con la violencia de género, en las escuelas para su atención integral oportuna.

**Artículo 32.** La Fiscalía Especializada deberá llevar un registro sobre el número de denuncias de violencia para prevenir y erradicar los feminicidios.

229. Este Tribunal Pleno concluye que este concepto de invalidez es infundado, pues la parte accionante parte de la falsa premisa de que el artículo 28 constitucional establece que la emisión de políticas públicas es facultad exclusiva de los titulares de los Poderes Ejecutivos federal y local; sin embargo, este artículo en ninguna parte impone ese mandato.
230. En efecto el artículo 28 constitucional, en esencia, establece lo siguiente:
- La prohibición de los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos, las condonaciones de impuestos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes.
  - Los derechos de los consumidores.
  - Las áreas estratégicas y prioritarias del Estado Mexicano.
  - La creación del banco central autónomo.

- La existencia de las concesiones de prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación.
  - El otorgamiento de subsidios a actividades prioritarias.
  - La creación de la Comisión Federal de Competencia Económica.
  - La creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones.
231. Como se advierte, este numeral no contempla la competencia exclusiva del titular del Poder Ejecutivo Federal ni local para emitir políticas públicas, ni proscribire a las autoridades de las entidades federativas a formularlas, por lo que es claro que no le asiste la razón a la Comisión accionante en relación con la falta de competencia de la Fiscalía Especializada para formular políticas públicas para prevenir y erradicar el feminicidio en el Estado de Michoacán de Ocampo.
232. Asimismo, cabe destacar que el artículo 21 constitucional contempla la posibilidad de que el Sistema Nacional de Seguridad Pública, conformado por el Ministerio Público de los tres órdenes de gobierno, formule las políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos<sup>99</sup>; lo que permite concluir que **la Fiscalía Especializada -órgano facultado para investigar y perseguir el delito de feminicidio- sí tiene competencia para emitir las políticas de prevención que considere pertinentes y adecuadas para erradicar la comisión de este delito en la entidad federativa.**
233. Esto, además, es congruente con la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de Michoacán, emitida el veintisiete de junio de dos mil dieciséis por la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM)<sup>100</sup>, conforme a la cual se deben generar las políticas públicas que contribuyan a la disminución y cese de la violencia feminicida en contra de las mujeres de la entidad<sup>101</sup>.
234. Finalmente, esta facultad es congruente con la obligación convencional que tienen las autoridades estatales para que, en el ámbito de sus competencias, emitan políticas públicas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, la cual claramente abarca aquellas conductas, basadas en su género, que les causen la muerte<sup>102</sup>.
235. Ahora bien, en suplencia de la queja, este Tribunal Pleno advierte que si bien el artículo 26 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo no resulta contrario al artículo 28 constitucional en los términos precisados con anterioridad, lo cierto es que sí contraviene lo dispuesto en el diverso 73, fracción XXI, de la Constitución Política del país al regular cuestiones relativas a la materia procesal penal que competen exclusivamente al Congreso de la Unión, por lo que debe declararse su **invalidez**.
236. En efecto, este precepto establece que, en caso de un feminicidio (aun cuando se concrete sólo en grado de tentativa), las medidas de protección que dicte la Fiscalía Especializada en Feminicidio se implementarán sin necesidad de que sean ratificadas ante el órgano jurisdiccional.
237. Sin embargo, estas medidas de protección se encuentran expresamente reconocidas en el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual establece lo siguiente:

**Artículo 137. Medidas de protección.**

**El Ministerio Público, bajo su más estricta responsabilidad, ordenará fundada y motivadamente la aplicación de las medidas de protección idóneas cuando estime que el imputado representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima u ofendido.** Son medidas de protección las siguientes:

99 Artículo 21. [...] Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

100 Véase: Declaratoria\_Michoac\_n\_1.pdf (www.gob.mx)

101 Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Artículo 23. La Alerta de Violencia de Género contra las mujeres tendrá como objetivos: [...]

II. Generar las condiciones y políticas públicas que contribuyan a la disminución y cese de la violencia feminicida en su contra, y [...]

102 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención Belém do Pará"

Artículo 7. Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente: [...]

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; [...]

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Artículo 2. Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a: [...]

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

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

- I. Prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima u ofendido;
- II. Limitación para asistir o acercarse al domicilio de la víctima u ofendido o al lugar donde se encuentre;
- III. Separación inmediata del domicilio;
- IV. La entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima que tuviera en su posesión el probable responsable;
- V. La prohibición de realizar conductas de intimidación o molestia a la víctima u ofendido o a personas relacionados con ellos;
- VI. Vigilancia en el domicilio de la víctima u ofendido;
- VII. Protección policial de la víctima u ofendido;
- VIII. Auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales, al domicilio en donde se localice o se encuentre la víctima u ofendido en el momento de solicitarlo;
- IX. Traslado de la víctima u ofendido a refugios o albergues temporales, así como de sus descendientes; y,
- X. El reingreso de la víctima u ofendido a su domicilio, una vez que se salvguarde su seguridad.

**Dentro de los cinco días siguientes a la imposición de las medidas de protección previstas en las fracciones I, II y III deberá celebrarse audiencia en la que el juez podrá cancelarlas, o bien, ratificarlas o modificarlas mediante la imposición de las medidas cautelares correspondientes.**

En caso de incumplimiento de las medidas de protección, el Ministerio Público podrá imponer alguna de las medidas de apremio previstas en este Código.

En la aplicación de estas medidas tratándose de delitos por razón de género, se aplicarán de manera supletoria la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

238. Como se advierte, el artículo transcrito establece que el Ministerio Público -bajo su más estricta responsabilidad- ordenará fundada y motivadamente la aplicación de las medidas de protección adecuadas cuando considere que el imputado representa un riesgo inminente para la seguridad de la víctima u ofendido, mismas que deberán ser revisadas por la autoridad judicial en una audiencia que se llevará a cabo dentro de los cinco días siguientes a su imposición, en la cual se podrán cancelar, ratificar o modificar.
239. De esta manera, a este Tribunal Pleno le parece evidente que el artículo 26 de la ley impugnada debe **invalidarse** por invadir la competencia exclusiva del Congreso federal en materia procesal penal, pues exime a la Fiscalía Especializada de ratificar las medidas de protección ante el órgano jurisdiccional, mientras que el artículo 137 del Código Nacional establece expresamente que dichas medidas deben ser revisadas y, en su caso, canceladas, ratificadas o modificadas por la autoridad judicial.
240. Por estas consideraciones, el Tribunal Pleno concluye que el séptimo concepto de invalidez es parcialmente fundado, por lo que debe reconocerse la validez del capítulo séptimo de la ley impugnada, denominado "Políticas Públicas en Materia de Prevención y Obligaciones", salvo por lo que ve al artículo 26, el cual debe declararse inválido por invadir la competencia del Congreso Federal en materia procesal penal.

**F) Falta de previsión del feminicidio contra mujeres transgénero.**

241. Finalmente, en su cuarto concepto de invalidez, la Comisión accionante argumentó que el Congreso local omitió incluir la figura del feminicidio cometido en contra de personas transgénero y transexuales, pues la ley impugnada únicamente contempla el feminicidio cometido contra las mujeres cisgénero, lo que vulnera los principios de igualdad y no discriminación e inobserva que este grupo pertenece a un sector de alta vulnerabilidad que requiere de protección reforzada y merece estar contemplado en la legislación.
242. Este Tribunal Pleno concluye que dicho planteamiento es infundado, pues la parte promovente nuevamente parte de una falsa premisa, ya que da por sentado que la ley impugnada únicamente pretende prevenir y erradicar el feminicidio cometido en contra de las mujeres cisgénero, es decir, aquellas cuya identidad de género coincide con el sexo que les fue asignado al nacer<sup>103</sup>.

"Versión digital de consulta, carece de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)"

103 Cfr. SCJN. Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, pág. 16.



243. Sin embargo, en ninguna parte de su contenido, la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo realiza una distinción expresa en el sentido de que esa legislación sólo es aplicable a las mujeres cisgénero, por lo que debe concluirse que **la totalidad de su contenido es aplicable también a las mujeres transgénero y transexuales**, es decir, aquellas cuyo sexo asignado al nacer no concuerda con su identidad de género <sup>104</sup>.
244. Por el contrario, el artículo 3, fracción XIV, de la ley impugnada define como "víctima" a la **mujer** que ha sufrido un homicidio doloso, considerado como feminicidio por alguna de las circunstancias establecidas en el Código Penal y los ordenamientos aplicables en la materia <sup>105</sup>; o aquella **mujer** que ha sido objeto de una tentativa de feminicidio <sup>106</sup>.
245. En ese orden de ideas, evidentemente las mujeres transgénero sí se encuentran protegidas por la norma impugnada, porque ésta no hace distinción en cuanto al sexo biológico al momento de nacer; y, sobre todo, porque las mujeres transgénero **no pueden ser objeto de ninguna categorización, por lo que deben ser sujetas de la protección especial que establecen las leyes en favor de las mujeres**, tal como ocurre con la legislación impugnada.
246. Este Tribunal Pleno está convencido de que el reconocimiento de la identidad de género resulta vital para garantizar el pleno goce de los derechos humanos de las mujeres trans. Para lograr este propósito, es ineludible que tanto el Estado como la sociedad respeten y garanticen la individualidad de cada una de las personas, así como su derecho a ser tratadas de acuerdo con los aspectos esenciales de su personalidad y con la exteriorización de su modo de ser, de acuerdo con sus más íntimas convicciones <sup>107</sup>.
247. De esta manera, el Estado debe garantizar que las mujeres trans puedan ejercer sus derechos y contraer obligaciones en función de esa misma identidad, **sin verse obligadas a detentar otra identidad que no representa su individualidad**, más aún cuando ello involucra una exposición continua al cuestionamiento social sobre esa misma identidad afectando así el ejercicio y goce efectivo de los derechos reconocidos por el derecho interno y el derecho internacional <sup>108</sup>.
248. Bajo esta lógica, es claro que las mujeres trans se encuentran incluidas en el ámbito de protección de las normas impugnadas, ya que el término "víctima" debe interpretarse en su sentido más amplio, en el entendido de que, si la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo no realiza distinciones o establece excepciones entre mujeres cis y mujeres trans, **ésta debe aplicarse en las mismas condiciones**, a fin de garantizar la igualdad formal y sustantiva de este grupo.
249. La conclusión a la que llega este Tribunal Pleno es acorde con la **obligación del Estado Mexicano de prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de violencia contra la mujer**, la cual incluye no sólo a quienes fueron asignadas con ese sexo al momento de nacer, **sino que comprende a todas aquellas que se identifiquen o expresen su identidad con base en ello** <sup>109</sup>.
250. De esta manera, tal como lo estableció la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso **Vicky Hernández contra Honduras**, la violencia que se fundamenta en la identidad o expresión de género de una persona, específicamente la ejercida en contra de las mujeres trans, **también se encuentra basada en el género como una construcción social de las identidades, funciones y atributos asignados socialmente a la mujer y al hombre** <sup>110</sup>.
251. Por esta razón, **las mujeres trans, en tanto mujeres, se encuentran amparadas por el régimen especial de protección nacional e internacional creado para erradicar la violencia y la discriminación en su contra**, el cual incluye, sin duda, la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo, normativa impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad.
252. En efecto, en el ámbito interamericano, el artículo 9 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención Belém do Pará" contempla la obligación estatal de tomar especialmente en cuenta la situación de violencia que puede sufrir una mujer en razón de diversos factores que pueden profundizar en su vulnerabilidad <sup>111</sup>, como lo puede ser su identidad de género <sup>112</sup>.

104 Idem.

105 Código Penal para el Estado de Michoacán.

Artículo 120. Feminicidio.

El homicidio doloso de una mujer, se considerará (sic) feminicidio cuando se actualice alguna de las siguientes circunstancias:

I. Cuando existan con antelación actos que constituya (sic) violencia familiar o institucional del sujeto activo hacia la mujer;  
 II. Cuando el sujeto activo realice actos de violencia sexual, actos crueles, degradantes, mutila el cuerpo de la mujer, previo o posterior a la privación de la vida;  
 III. Cuando la víctima presenta indicios de violencia física reiterada por parte del sujeto activo;  
 IV. Cuando existan antecedentes de violencia psicológica o abuso sexual del sujeto activo contra la mujer; y,  
 V. Cuando el cuerpo de la víctima sea expuesto de manera degradante en un lugar público.

A quien cometa el delito de feminicidio se le impondrá una pena de veinte a cincuenta años de prisión.

106 Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

XIV. Víctima: La mujer que ha sufrido un homicidio doloso, considerado como feminicidio por alguna de las circunstancias establecidas en el Código Penal, y los ordenamientos aplicables en la materia; o aquella mujer que ha sido objeto de una tentativa de feminicidio.

107 Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Vicky Hernández c. Honduras. Párr. 117.

108 Ibidem, párr. 124.

109 Ibidem, párr. 129.

110 Ibidem, párr. 128.

111 Artículo 9. Para la adopción de las medidas a que se refiere este capítulo, los Estados Partes tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad.

112 Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre Formas y Contextos de la Violencia contra Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex, párr. 52. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/2015/violencia-lgbti/formas-violencia-lgbti.html>.

253. Por su parte, en el ámbito internacional, el Comité CEDAW ha establecido que la violencia y la discriminación contra las mujeres están vinculadas indisolublemente con otros factores que inciden en su vida, como lo es la identidad sexual; de ahí que deba reconocerse que estas condiciones afectan a las mujeres en distinta medida o en distintas formas, lo que demanda respuestas jurídicas y normativas adecuadas<sup>113</sup>.
254. Bajo estas consideraciones, y en atención a la obligación estatal de hacer modificaciones progresivas con el fin de contrarrestar prejuicios, costumbres y prácticas que son perjudiciales para las mujeres<sup>114</sup>, debe concluirse que **las mujeres trans indudablemente se encuentran comprendidas en el espectro de aplicación de las normas impugnadas**, lo que vincula a las autoridades michoacanas a prevenir y a erradicar el feminicidio cometido en su contra y a establecer mecanismos efectivos para tutelar su vida, dignidad, libertad, integridad personal, igualdad y no discriminación, así como su acceso a una vida libre de violencia.
255. Este Tribunal Pleno llega a esta conclusión sin desconocer que las mujeres transexuales y transgénero se encuentran en un contexto diferenciado en relación con las mujeres cisgénero, ya que no sólo viven violencia y sufren discriminación por el hecho de ser mujeres, sino también por cuestiones íntimamente relacionadas con su identidad de género, ya que sus feminicidios no sólo se caracterizan por un alto grado de violencia física grave, sino también porque suceden en circunstancias específicas, como el lugar en el que se cometen y los sujetos que los perpetrar<sup>115</sup>.
256. Por ello, se considera que, en su caso, el Congreso local tiene una amplia libertad configurativa para regular de forma diferenciada el transfeminicidio, en el momento en el que lo considere pertinente, conforme al contexto y a las necesidades sociales que concurran en un momento determinado, a fin de atender integralmente las formas específicas de violencia y discriminación a las que se enfrentan.
257. De esta manera, este Tribunal Pleno concluye que la legislación, al no establecer alguna restricción o exclusión basada en el sexo biológico de la víctima, protege, promueve y garantiza los derechos de todas las mujeres en condiciones de igualdad, independientemente de que sean cisgénero, transgénero o transexuales.
258. En consecuencia, la ley impugnada no incurre en ningún vicio discriminatorio contra las mujeres transgénero, ni puede afirmarse que exista una omisión legislativa en los términos destacados por la Comisión accionante, por lo que debe declararse infundado el cuarto concepto de invalidez.

## VII. EFECTOS

259. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional<sup>116</sup>, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.
260. Declaratoria de invalidez de normas penales. En ese contexto, se declara la invalidez de los artículos 12, 17, 18, 19, 20, 21 y 26 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo y al estar vinculados con la materia penal, la invalidez tendrá efectos retroactivos a la fecha en que entró en vigor -treinta y uno de agosto de dos mil veintidós-, por lo que corresponde a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver en cada caso concreto sujeto a su conocimiento de acuerdo con las disposiciones legales aplicables del Código Nacional de Procedimientos Penales.
261. Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez. La anterior declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo.

113 CEDAW. Recomendación general no. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general número 19. 26 de julio de 2017, párr. 12.

114 Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención Belém do Pará".

Artículo 7. Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente: (...)

e. tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;

Artículo 8. Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para: (...)

b. modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer; (...)

115 Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre Formas y Contextos de la Violencia contra Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex. Recuperado de: <https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/2015/violencia-lgbti/formas-violencia-lgbti.html>

116 Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

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

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

262. Notificación a otras autoridades. Además, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al Gobernador, al Supremo Tribunal de Justicia y a la Fiscalía General de esa entidad federativa, así como a los Tribunales de Circuito en Materia Penal del Décimo Primer Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en materia penal que ejercen su jurisdicción en esa demarcación.

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

#### RESUELVE:

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

**SEGUNDO.** Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 16 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo.

**TERCERO.** Se reconoce la validez de los artículos 5, fracciones de la III a la VI, 7, 14, 15, 25 y del 27 al 32 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el DECRETO NÚMERO 197, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de agosto de dos mil veintidós.

**CUARTO.** Se declara la invalidez de los artículos 12, del 17 al 21 y 26 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante el DECRETO NÚMERO 197, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de agosto de dos mil veintidós.

**QUINTO.** La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos retroactivos a la fecha de entrada en vigor de la normativa impugnada, a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del referido Estado, correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables del Código Nacional de Procedimientos Penales.

**SEXTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese**, haciéndolo por medio de oficio a las partes así como al Gobernador, al Supremo Tribunal de Justicia y a la Fiscalía General de del Estado de Michoacán de Ocampo, además a los Tribunales de Circuito en Materia Penal del Décimo Primer Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal que ejercen su jurisdicción en dicha entidad federativa y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

#### En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández con precisiones, respecto de los apartados I y II relativos, respectivamente, a la competencia y a la precisión de las normas reclamadas.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados III, IV y V relativos, respectivamente, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

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

Se expresó una mayoría de siete votos en contra de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama y Pérez Dayán, respecto de reconocer la validez del artículo 16 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo. Las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández votaron a favor.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de las consideraciones, Esquivel Mossa en contra de algunas consideraciones, Ortiz Ahlf en contra de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama por distintas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández en contra de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en sus temas A, denominado "Violación a los principios generales del procedimiento legislativo", y B, denominado "Violaciones al procedimiento legislativo relacionadas con la consulta previa a mujeres", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó con el DECRETO NÚMERO 197, por el cual se expide la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta de agosto de dos mil veintidós. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández con precisiones y por razones distintas, respecto de su tema F, denominado "Falta de previsión del feminicidio contra mujeres transgénero", consistente en declarar infundado el argumento relativo. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto aclaratorio. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama separándose del párrafo 141, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema C, denominado "Incompetencia del Congreso local para legislar en materia de proceso penal", consistente en reconocer la validez de los artículos 5, fracciones de la III a la VI, 7 y 15 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama separándose del párrafo 141, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema C, denominado "Incompetencia del Congreso local para legislar en materia de proceso penal", consistente en reconocer la validez del artículo 14 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por razones diferentes y en contra de las consideraciones, respecto de su tema E, denominado "Incompetencia de la Fiscalía Especializada para emitir políticas públicas en materia de feminicidio", consistente en reconocer la validez de los artículos 25 y del 27 al 32 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose del párrafo 220, respecto de su tema D, denominado "Violación al principio de taxatividad en la conformación del Observatorio para Prevenir y Erradicar el feminicidio", consistente en reconocer la validez del artículo 29 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo. La señora Ministra Esquivel Mossa votó por la invalidez de su porción normativa 'La Comisión Estatal de los Derechos Humanos y'.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama separándose del párrafo 141, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema C, denominado "Incompetencia del Congreso local para legislar en materia de proceso penal", consistente en declarar la invalidez de los artículos 12 y 17, fracciones VI, VII y VIII y párrafo último, de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama separándose del párrafo 141, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema C, denominado "Incompetencia del Congreso local para legislar en materia de proceso penal", consistente en declarar la invalidez de los artículos 17, fracciones de la I a la V, IX y X, y del 18 al 21, de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara

Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por razones diferentes y en contra de las consideraciones, respecto de su tema E, denominado "Incompetencia de la Fiscalía Especializada para emitir políticas públicas en materia de feminicidio", consistente en declarar la invalidez del artículo 26 de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

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

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a los efectos consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez surta efectos retroactivos a la fecha de entrada en vigor de la normativa impugnada y 2) determinar que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables del Código Nacional de Procedimientos Penales. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de: 3) determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos surta a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo y 4) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al Titular del Poder Ejecutivo, al Supremo Tribunal de Justicia y a la Fiscalía General del Estado de Michoacán de Ocampo, así como al Tribunal de Circuito en Materia Penal del Décimo Primer Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en dicho Estado, con residencia en Morelia y Uruapan.

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

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

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

Firman las señoras Ministras Presidenta y la Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

**PRESIDENTA**  
**MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ**  
(Firmado)

**PONENTE**  
**MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT**  
(Firmado)

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**  
**LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA**  
(Firmado)

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ  
EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 129/2022**

**I. Antecedentes.**

1. En la sesión celebrada el veintinueve de febrero de dos mil veinticuatro, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió como procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 129/2022, promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo (en adelante "**la Comisión local**"). En ella, se estudió la constitucionalidad de la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo (en adelante "**la Ley**" o "**la norma impugnada**"), y de algunos preceptos en específico. También se examinó la validez del proceso legislativo que dio origen a dicha norma, la cual fue publicada a través del Decreto 197 en el Periódico Oficial de Michoacán el treinta de agosto de dos mil veintidós.

2. Este Tribunal Pleno, concluyó que el proceso legislativo que dio origen a la Ley en comento cumple con las formalidades esenciales necesarias para su validez. Asimismo, resolvió declarar la **invalidez** de los artículos 12, del 17 al 21 y 26 de la Ley; y, por otro lado, reconocer la **validez** de los artículos 5, fracciones de la III a la VI, 7, 14, 15, 25 y del 27 al 32 del mismo ordenamiento.
3. El estudio de fondo se dividió en seis temas. El **tema A** abordó la presunta violación a los principios generales del procedimiento legislativo. El **tema B** es relativo a las violaciones al procedimiento legislativo relacionadas con la consulta previa a mujeres. El **tema C** tiene que ver con la incompetencia del Congreso local para legislar en materia de proceso penal. El **tema D** analizó la violación al principio de taxatividad en la conformación del Observatorio para Prevenir y Erradicar el feminicidio. El **tema E** abordó la incompetencia de la fiscalía especializada para emitir políticas públicas en materia de feminicidio. Finalmente, el **tema F** se refirió a la omisión de prever el feminicidio cometido contra mujeres transgénero en la norma impugnada.
4. En el presente voto concurrente, me pronuncio exclusivamente respecto del **tema C**, relativo a la incompetencia del Congreso local para legislar en materia procesal penal. Considero innecesario emitir un pronunciamiento respecto del **tema B**, vinculado con las violaciones al procedimiento legislativo por falta de consulta previa a mujeres, toda vez que las consideraciones adicionales que expresé durante la sesión del veintinueve de febrero de dos mil veinticuatro fueron amablemente incorporadas al engrose correspondiente por la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

## II. Voto concurrente respecto de incompetencia del Congreso local para legislar en materia de proceso penal.

5. En el **tema C** se analizó si la norma impugnada contiene preceptos que invaden la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia procesal penal, en términos del artículo 73, fracción XXI, de la Constitución General. El Tribunal Pleno determinó que algunos de los numerales de la Ley sí invaden dicha competencia, en consecuencia, declaró la invalidez de los artículos 12, 17, 18, 19, 20 y 21. Asimismo, reconoció la validez de los artículos 5, fracciones III a VI, 7, 14 y 15 del mismo ordenamiento, al considerar que no invaden la competencia del Congreso Federal ya que regulan cuestiones que permiten implementar debidamente la fase de investigación del proceso penal en el orden local y organizar el régimen interior de la entidad especializada en la investigación del delito de feminicidio en el Estado de Michoacán.
6. En términos generales, comparto el sentido de la sentencia. No obstante, emito el presente voto para separarme del reconocimiento de validez del artículo 14 de la Ley impugnada. Desde mi punto de vista, dicho precepto regula directamente las obligaciones de la Fiscalía Especializada en la función de investigación penal, lo cual incide de forma sustancial en el ámbito de la materia procesal penal. Por lo tanto, si resulta en una invasión a la competencia exclusiva del Congreso de la Unión. Considero que dicha disposición no puede ser entendida como una norma meramente complementaria, y, por tal motivo, estimo que el artículo 14 debió ser declarado inválido.

MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ

(Firmado)

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

(Firmado)

## VOTOS CONCURRENTES Y PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA PRESIDENTA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 129/2022, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE VEINTINUEVE DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTICUATRO

El Tribunal Pleno resolvió la referida acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo en contra del Decreto 197, que emite la Ley para Prevenir y Erradicar el Feminicidio del Estado de Michoacán de Ocampo, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa el treinta de agosto de dos mil veintidós.

### Razones del voto concurrente:

Respecto del apartado "A) Violación a los principios generales del procedimiento legislativo", en sus subapartados "A.3) Análisis del procedimiento legislativo en el caso concreto" y "A.4) Conclusión".

Si bien voté a favor del sentido, en cuanto a la existencia de violaciones al procedimiento legislativo que no tienen potencial para invalidarlo; como lo expresé en sesión, de las cinco irregularidades al procedimiento que se identifican en el caso en concreto, a mi consideración sólo existió la mencionada en el inciso c) de la sentencia, relativa a que se dispensó la segunda lectura del dictamen sin motivar cuál era el caso de "urgencia notoria", y ésta no tiene potencial invalidante por razones distintas a las expuestas en la sentencia.

A mi juicio, la razón por la que no tiene efectos invalidantes la dispensa de la segunda lectura del dictamen sin motivar cuál era el caso de

"urgencia notoria" necesario para ello, en términos de los artículos 38 de la Constitución local <sup>1</sup> y 246 de la Ley Orgánica correspondiente<sup>2</sup>, obedece a que, en el caso, el dictamen que inicialmente se leyó no fue modificado con posterioridad a su primera lectura, pues no existe constancia que dé cuenta de su modificación; por el contrario, advierto que desde el dictamen se indicó que se presentaba al Pleno "para su primera lectura con dispensa de su segunda lectura" ; aunado a que con motivo de dicha precisión en la sesión en que se dio su primera lectura, se sometió a consideración del Pleno en votación económica la dispensa del trámite de su segunda lectura, lo cual se aprobó; por lo que de inmediato se sometió a discusión y, una vez que se consideró suficientemente discutido, se aprobó por votación nominal de treinta votos a favor, cero en contra y cero abstenciones.

#### Respecto del apartado "B) Violaciones al procedimiento legislativo relacionadas con la consulta previa a mujeres".

Respetuosamente, como expuse en la sesión correspondiente, si bien coincido con el sentido de este apartado, difiero de las consideraciones que lo sustentan pues, desde mi punto de vista, la razón por la que no existe una obligación de consulta previa a las mujeres obedece a que no advierto norma constitucional que así lo disponga pero, además, porque debe partirse de que la forma de gobierno en nuestro país, en términos del artículo 40 constitucional, es de una república representativa, democrática, laica y federal; por lo que la participación de todas las ciudadanas y ciudadanos está garantizada a través de las y los representantes que eligen.

#### Respecto del apartado "F) Falta de previsión del feminicidio contra mujeres transgénero".

Aunque **voté a favor** de declarar infundado el concepto de invalidez relativo a que el Congreso local omitió incluir la figura del feminicidio cometido contra personas transgénero y transexuales, vulnerando los principios de igualdad y no discriminación, llego a esa conclusión por razones diferentes.

En mi opinión, conforme a la demanda, la Comisión accionante no impugna una comisión legislativa, sino que su argumentación radica en que el legislador local reguló deficientemente el concepto de "víctima", en particular, el artículo 3º, fracción XIV, de la Ley impugnada citado en el pie de página de la demanda, al no haber incluido como sujeto pasivo del delito de feminicidio a las personas transgénero o transexuales.

A mi juicio, dicho argumento es **infundado** porque la norma que se califica como "deficiente" **no establece el tipo penal de feminicidio, sino lo que se entiende como "víctima" para efectos de la prevención de ese delito**. La legislación impugnada no puede definir los alcances de uno de los elementos objetivos del tipo penal de feminicidio, como es el sujeto pasivo, con la calidad cualitativa que requiere, ya que ello se debe regular en el código penal local.

Así, no debe perderse de vista que la ley impugnada, de acuerdo con su artículo 1, no tiene por objeto establecer el delito de feminicidio. Dicha legislación presupone que éste ya se encuentra tipificado en el Código Penal de esa entidad federativa, por lo que su objetivo se centra en establecer competencias y formas de coordinación para la identificación de sus causas y su prevención, investigación, persecución, erradicación y sanción.

En consecuencia, si más bien la pretensión del accionante estaba encaminada a definir los alcances del tipo penal de feminicidio a partir de lo que debiera entenderse por el vocablo "mujer" que utilizó el legislador local para dirigirse al sujeto pasivo de delito; entonces lo que debió impugnar, en todo caso, era el artículo 120 del Código Penal local <sup>4</sup> en el momento oportuno.

1 "Artículo 38. En los casos de urgencia notoria, calificada por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, el Congreso podrá dispensar la lectura o lecturas del dictamen que hubiere formulado la comisión respectiva."

2 "Artículo 246. Los dictámenes relativos a reformas constitucionales e iniciativas de Ley, deben recibir siempre dos lecturas en sesiones distintas. La segunda de ellas, se hará en la sesión en que se vaya a debatir y votar. Solo puede dispensarse este requisito cuando se califique de urgencia notoria por acuerdo expreso de las dos terceras partes de los diputados presentes en el Pleno y se hayan distribuido o publicado en la Gaceta Parlamentaria.

Las condiciones para que se califique la urgencia notoria son:

I. La existencia de riesgo de que por el simple transcurso del tiempo fenezan derechos u obligaciones;

II. Que los hechos sobre los que se resuelvan generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto, de que se trate, pues de no hacerlo traería consecuencias negativas para la sociedad; y,

III. Que no se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.

Una vez que se ha verificado la primera lectura, el dictamen regresa a la Comisión respectiva, la cual puede profundizar en el estudio de la iniciativa en cuestión, modificando el dictamen."

3 Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

[...]

XIV. Víctima: La mujer que ha sufrido un homicidio doloso, considerado como feminicidio por alguna de las circunstancias establecidas en el Código Penal, y los ordenamientos aplicables en la materia; o aquella mujer que ha sido objeto de una tentativa de feminicidio. [...]

4 Artículo 120. Feminicidio El homicidio doloso de una mujer, se considerará feminicidio cuando se actualice alguna de las siguientes circunstancias:

I. Cuando existan con antelación actos que constituyan violencia, cualquiera que sea su tipo, modalidad, ámbito de ocurrencia, expresión, forma o manifestación, conforme a lo establecido en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, del sujeto activo hacia la víctima;

II. Cuando el sujeto activo realice en el cuerpo de la víctima actos de tipo sexual, mutilaciones, actos crueles o degradantes, o cualquier acto que reduzca el cuerpo de la víctima a la condición de cosa, previo o posterior a la privación de la vida;

III. Cuando la víctima presente indicios de violencia física reiterada por parte del sujeto activo;

IV. Cuando existan antecedentes de violencia psicológica o abuso sexual del sujeto activo contra la mujer; y,

V. Cuando el cuerpo o restos de la víctima sean abandonados en lugar público o en lugar despoblado o solitario, o en un terreno o baldío;

VI. Cuando el sujeto activo exponga frente a terceros el cuerpo o restos de la víctima, personalmente o por cualquier medio de comunicación;

VII. Cuando el paradero de la víctima sea desconocido o la víctima haya sido incomunicada, previo o posterior a la privación de su vida;

VIII. Cuando existan relaciones asimétricas de poder o situaciones de vulnerabilidad, subordinación o discriminación, desfavorables para la víctima por el hecho de ser mujer, frente al sujeto activo; y,

IX. Cuando exista una o varias razones de género, sobre la base del reconocimiento de la particular situación de desventaja en la cual históricamente se han encontrado las mujeres y bajo la perspectiva de género que deben aplicar las autoridades al caso concreto durante la conducción de investigaciones e integración de carpetas de investigación, servicios periciales y procesos judiciales.

Al hombre o mujer que cometa el delito de feminicidio se le impondrá una pena de veinticinco a cincuenta años de prisión. Cuando se actualicen dos o más circunstancias de las contenidas en este artículo, la pena será de treinta a cincuenta años de prisión. Además, el sujeto activo será privado de manera definitiva de cualquier derecho que tenga con relación a la víctima. El ejercicio de la acción penal y la ejecución de sanciones penales que impongan judicialmente para el delito de feminicidio son imprescriptibles.

Finalmente, destaco que las consideraciones anteriores no soslayan la importancia de que en México se reconozca la "violencia transfeminicida" y que ésta se prevenga, se sancione y se erradique, incluso, tipificando penalmente delitos para prevenir la privación de la vida de las personas transexuales o transgénero en diversos contextos.

#### Razones del voto particular:

#### Respecto del apartado "C) Incompetencia del Congreso local para legislar en materia de proceso penal".

En mi opinión, diversas disposiciones que fueron declaradas inválidas en la decisión del Tribunal Pleno, así como el artículo 16 de la Ley impugnada -cuya propuesta de validez no fue aprobada por la mayoría- resultan constitucionales porque no invaden la esfera competencial del Congreso de la Unión para legislar en materia procesal penal. Adicionalmente, considero que una porción normativa del artículo 26 impugnado sí invadía el mencionado ámbito competencial. Por las razones que expongo enseguida, a partir de cada uno de esos preceptos:

- a) **Artículo 16:** En este precepto, el Congreso local impuso metas que la Fiscalía Especializada para Investigar y Erradicar el Feminicidio debía tener durante la etapa de investigación. Dichas metas están vinculadas, entre otros, a aspectos como la protección de la víctima, la obtención de datos de prueba, la identificación del probable responsable e incluso a obtener una sentencia condenatoria<sup>5</sup>.

Al regularse como metas, debe entenderse que el Congreso local estableció objetivos o directrices que debe seguir la autoridad investigadora en el marco de la investigación como medidas de activación hacia el éxito de la indagatoria; lo cual no riñe con las facultades establecidas para las fiscalías en el Código Nacional de Procedimientos Penales; por el contrario, esas metas fijadas se enmarcan en las atribuciones previstas para dichas autoridades, en el artículo 131 de dicho código.

- b) **Artículo 17, fracciones I, II y III:** En mi opinión, estas fracciones únicamente prevén actos propios de las funciones que quedan dentro de la política institucional de la Fiscalía especializada local, consistentes en la posibilidad de recabar información, usar herramientas destinadas a crear inteligencia, recabar información de bases de datos públicas y hacer el análisis técnico o estratégico de la información obtenida, para generar inteligencia<sup>6</sup>.

De modo que esas atribuciones sólo forman parte de la política institucional de la Fiscalía especializada local, en tanto que ordenan aspectos de análisis de información, como parte del funcionamiento interno de esa autoridad.

- c) **Artículo 17, fracción IV:** El precepto establece que la Fiscalía Especializada deberá informar al Ministerio Público cuando advierta que los hechos pueden ser constitutivos de otros delitos y, sin son hechos conexos, deberá aplicar las reglas de competencia y de concurso aplicables.

De ello, se advierte que la disposición únicamente regula una directriz institucional de cómo proceder en el supuesto descrito, sin que se busquen implementar reglas procesales específicas en torno a la definición de competencia legal dentro del proceso penal<sup>7</sup>.

Lo anterior, ya que inclusive el precepto hace una remisión a las "reglas competenciales y de concurso correspondientes", lo cual se entiende referido precisamente a aquellas que se encuentran previstas en el referido Código Nacional.

- d) **Artículo 17, fracción V:** La norma contempla el diseño de un protocolo de actuación para el procesamiento de información sobre el lugar de los hechos<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Artículo 16. La Fiscalía Especializada, además de las facultades establecidas en otros ordenamientos, en el respectivo ámbito de sus competencias, deberá tener como metas durante la investigación, por lo menos las siguientes:

I. Protección integral de la víctima y ofendidos, ante la existencia de un riesgo para ellos;  
II. Asegurar el lugar del hecho o el hallazgo, así como los instrumentos, objetos productos del delito, así como los bienes en que existan huellas o pudieran tener relación con éste, y de los elementos probatorios, conforme a los lineamientos de la cadena de custodia, atendiendo a las disposiciones establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales;  
III. Identificación del probable o probables responsables;  
IV. Obtención de los elementos probatorios antes, durante y posterior a la acción prevista en la fracción II del presente artículo;  
V. Detención de las personas que cometieron o participaron en la comisión o tentativa del delito de feminicidio y los relacionados con éste;  
VI. En caso de que sea cometido por más de dos personas, identificar y determinar el grado de participación de cada integrante; y,  
VII. Obtener sentencias definitivas condenatorias contra los responsables del delito de feminicidio y los relacionados con éste.

<sup>6</sup> Artículo 17. La Fiscalía Especializada, además de las facultades que le confieren otros ordenamientos, durante la fase de investigación deberá:

I. Recabar información en lugares públicos o privados, mediante la utilización de medios e instrumentos y cualquier herramienta que resulte necesaria para la generación de inteligencia. En el ejercicio de esta atribución, se deberán respetar los derechos humanos de los ciudadanos;  
II. Recabar información de bases de datos públicos, con el objeto de identificar a las víctimas, testigos, lugares de los hechos, forma de operar, sujetos involucrados o bienes de estos;  
III. Realizar análisis técnico táctico o estratégico de la información obtenida, para la generación de inteligencia;

<sup>7</sup> Artículo 17. [...]

IV. Cuando advierta hechos que puedan ser constitutivos de otros delitos informarlo al Ministerio Público, si son hechos conexos, deberá aplicar las reglas competenciales y de concurso correspondientes; [...]

<sup>8</sup> Artículo 131. Obligaciones del Ministerio Público

Para los efectos del presente Código, el Ministerio Público tendrá las siguientes obligaciones: [...]

V. Iniciar la investigación correspondiente cuando así proceda y, en su caso, ordenar la recolección de indicios y medios de prueba que deberán servir para sus respectivas resoluciones y las del Órgano jurisdiccional, así como recabar los elementos necesarios que determinen el daño causado por el delito y la cuantificación del mismo para los efectos de su reparación. Cuando se trate del delito de feminicidio se deberán aplicar los protocolos previstos para tales efectos; [...]



Lo anterior, no representa una invasión a la esfera competencial del Congreso de la Unión, pues incluso la fracción V del artículo 131 Código Nacional de Procedimientos Penales prevé que tratándose del delito de feminicidio, el Ministerio Público deberá aplicar los protocolos previstos para su investigación y la recolección de indicios y medios de prueba <sup>9</sup>.

- e) **Artículo 17, fracciones IX y X:** En las disposiciones, se autoriza el uso de medios o instrumentos para obtener pruebas, siempre que no se viole el orden jurídico.

No obstante, lo hacen remitiendo a aquellas reglas expresamente previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales al señalar las que "determinen las leyes aplicables"<sup>10</sup>. Por tanto, sólo es la previsión de autorizar el uso de cualquier medio, instrumento o herramienta para la obtención de pruebas, lo cual es parte de las atribuciones de la autoridad investigadora.

- f) **Artículos 18, 19, 20 y 21:** En dichos numerales, se regulan cuestiones vinculadas al derecho a la reparación del daño en casos de feminicidio, en concreto, se establecen los tipos de medidas de reparación que son aplicables, los elementos a considerar para su fijación, los sujetos quienes tienen ese derecho, la vía en que puede exigirse, su carácter de responsabilidad civil cuando sea exigible a terceros y su carácter de pena pública exigible por el Ministerio Público<sup>11</sup>.

Por tanto, en esas normas no se contemplan aspectos relativos al trámite o etapa en que debe exigirse la reparación; lo único que regulan son aspectos sustantivos sobre lo que abarca esa reparación.

- g) **Artículo 26, porción normativa:** Creo que es pertinente mencionar dentro de este apartado también a esta norma, debido a que durante la discusión en el Tribunal Pleno fue donde fijé mi postura acerca de su invalidez sólo en una porción normativa, por lo que en virtud de ello, acompaño la decisión con razones distintas.

Lo anterior, sin dejar de observar que en el engrose su tratamiento se hace en el apartado "*E) Incompetencia de la Fiscalía Especializada para emitir políticas públicas en materia de feminicidio*"; sin embargo, con independencia de ello, las razones de su análisis en realidad están llamadas a la temática de incompetencia legislativa del Congreso local en materia procesal penal, por ello, prefiero abordarlas en este punto.

"Versión digital de valor legal (artículo 8 de la Ley del Periódico Oficial)" Dicha porción, establece "únicamente la persona contra la que se hayan decretado podrá solicitar su cancelación o modificación ante el Juez de Control, en el que se cumplan las formalidades previstas".

A mi juicio, atendiendo a la temática sobre la competencia legislativa, bajo suplencia de la queja, me parece que debía declararse la invalidez de dicha porción, en tanto que fija una limitación en cuanto a los sujetos legitimados para cancelar o modificar una medida de protección.

Lo cual, se contrapone con lo que está regulado en los artículos 137 y 139 de la legislación procesal penal y, además va en detrimento de todas las partes, incluido el imputado, dado que conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales podría solicitarlo por sí o por medio de su defensor; o bien, terceros interesados, con la debida intervención de las víctimas u ofendidos, para la defensa de sus respectivos derechos, siendo éstas últimas de quienes se debe procurar un deber de cuidado a su integridad y derechos, en el marco del ilícito que se investiga.

PRESIDENTA, MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. (Firmado)

9 Artículo 17. [...]

V. Diseñar un Protocolo de Actuación para el Procesamiento del lugar de los hechos, de conformidad a los protocolos nacionales e internacionales aplicables en la materia; [...]

10 Artículo 17. [...]

IX. Autorizar la utilización de cualquier medio, instrumento o herramienta para la obtención de pruebas, siempre que ésta no contravenga los derechos humanos y no viole el orden jurídico; y, [...]

X. Toda aquella que determinen las leyes aplicables.

11 Artículo 18. Las reparaciones por el delito de feminicidio, consumado o en grado de tentativa, deben tener un nexo causal con los hechos del caso, la responsabilidad declarada, los daños acreditados, y las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos. Éstas comprenderán, por lo menos:

I. La restitución de los daños físicos, materiales, psicológicos, así como la reparación al daño moral;

II. Los costos de tratamiento médico, así como la terapia o tratamiento psiquiátrico o psicológico, hasta la rehabilitación total de la víctima;

III. Cuando con motivo del delito, haya pérdida de oportunidades, del empleo, educación y prestaciones sociales, se deberá reparar el daño para que la víctima y/o familiares puedan acceder a nuevos sistemas de educación, laborales y sociales acorde a sus circunstancias;

IV. El pago de los ingresos económicos que se hubieren perdido y el lucro cesante ocasionado por la comisión del delito, para ello se tomará como base el salario que en el momento de sufrir el delito tenía la víctima, en caso de no contar con esa información, será conforme al salario mínimo general vigente al tiempo del dictado de la sentencia;

V. Los gastos de asistencia y representación jurídica y/o de peritos, hasta la total conclusión de los procedimientos legales;

VI. La declaración que restablezca la dignidad y la reputación de la víctima y víctimas indirectas; y,

VII. La disculpa pública de reconocimiento de hechos y aceptación de responsabilidad cuando en el delito participe un servidor público, por parte del ente público al que éste pertenece o pertenecía. La reparación del daño será fijada por los jueces, según el daño o perjuicios que sean precisos reparar, de acuerdo con las pruebas obtenidas, y se cubrirá con los bienes del responsable.

La obligación de pagar la reparación del daño es preferente al pago de cualquier otra sanción pecuniaria u obligación contraída, salvo las referentes a alimentos y relaciones laborales.

Artículo 19. Tienen derecho a la reparación del daño:

I. Los ofendidos;

II. Dependientes económicos; y,

III. Herederos o derechohabientes, en la proporción que señale el derecho sucesorio.

Artículo 20. La reparación del daño se podrá reclamar en forma conexa a la responsabilidad penal, por la vía civil; y cuando sea exigible a terceros, tendrá el carácter de responsabilidad civil, lo anterior de conformidad a lo establecido en los códigos en la materia.

Artículo 21. La reparación del daño por el delito de feminicidio, tendrá el carácter de pena pública, la cual, será exigida de oficio por el Ministerio Público, sin que medie formalidad alguna, para que sea fijada por el juzgador, habiéndose demostrado la existencia del hecho y la responsabilidad del inculpa.

