



## **Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por**

### **Derechos Humanos.**

#### **Ministros que integran el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Pino Suárez 2, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06065,  
México, D.F.

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que se acredita con copia del Acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur número 3469, Colonia San Jerónimo Lídice, Delegación Magdalena Contreras, Código Postal 10200, México, Distrito Federal; designo como delegada, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Yolanda Leticia Escandón Carrillo, con cédulas profesionales números 1647766 y, 4270011 que la acreditan como licenciada y maestra en Derecho; conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír notificaciones, imponerse de los autos y recibir copias de traslado a Jorge Luis Martínez Díaz, Rafael Hernández Jiménez, Gabriela Burela Cruz,



Jorge Max Roldán Tena, Viviana Pérez López Cueto, Luis Miguel Rodríguez Caballero, Roberto Ríos Álvarez y, Daniel Sánchez Pérez; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g), de la fracción II, del artículo 105

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo del precepto constitucional citado y 60, de la Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

**I. Nombre y firma del promovente:**

Raúl Plascencia Villanueva, en representación legal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

**II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:**

**A. Órgano Legislativo:** Congreso del Estado de Querétaro.

**B. Órgano Ejecutivo:** Gobernador del Estado de Querétaro.

**III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se publicó:**

Los artículos 27, fracciones I, II y III, y, 37, fracción II, de la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro, expedidos mediante el Decreto por el cual:

***“SE EXPIDE LA LEY PARA PREVENIR, COMBATIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS EN EL ESTADO DE QUERÉTARO”***

Decreto que, como se anunció, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, el día ocho de marzo de dos mil trece (Anexo dos).

**IV. Los preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:**

- De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículos 1º, 14, 16, 20 apartado A, fracción VII y, apartado B, fracción III.
- De la Convención Americana de Derechos Humanos: Artículos 1º y 11.

- Del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: Artículos 17 y 26.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos: Artículos 7 y 12.

## **V. Derechos fundamentales que se estiman violados.**

- Derecho de no discriminación.
- Derecho a la privacidad o vida privada.
- Principios de legalidad y seguridad jurídica.
- Principio de certeza jurídica.

## **VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 68, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez

que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de artículos 27, fracciones I, II y III, y, 37, fracción II, de la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas, en el Estado de Querétaro.

## **VII. Oportunidad en la promoción.**

Acorde al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, se solicita la declaración de invalidez de artículos 27, fracciones I, II y III, y, 37, fracción II, de la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro, expedidos mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, el ocho de marzo dos mil trece, por lo que el plazo para presentar la acción es del nueve de marzo al ocho de abril del año que cursa.

Por tanto, al promoverse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día de hoy, **ocho de abril**, la acción es oportuna.

## **VIII. Legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.**

El catorce de septiembre de dos mil seis, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la adición del inciso g), a la fracción II, del artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mediante la cual se otorgó legitimación activa a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para impugnar tratados internacionales, leyes federales y leyes estatales y del Distrito Federal, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución, en el siguiente sentido:

*“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:*

*a) (...)*

*(...)*

*g). La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos*

*de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.*

*(...).*”

El diez de junio de dos mil once, el citado precepto constitucional fue reformado de tal manera, que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede plantear la inconstitucionalidad de una norma general que vulnere los derechos humanos consagrados no sólo en la Constitución, sino también en los tratados internacionales de los que México es parte y, en las legislaciones federales, estatales y del Distrito Federal, en los siguientes términos:

*“Art. 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, estatal y del Distrito Federal, así como de*

*tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos 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 los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.*

(...).”

A la luz del citado precepto constitucional, acudo a ese Alto Tribunal en representación legal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del segundo párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del artículo 105 constitucional, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme a lo dispuesto por el diverso 59 del mismo ordenamiento legal.

La representación y facultad con las que comparezco se encuentran reconocidas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y, en el artículo 18, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los cuales no requieren acuerdo o formalidad alguna especial para que pueda llevar a cabo tal representación, como lo estableció este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007.

Los mencionados preceptos establecen:

De la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

*“Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:*

*I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;*

*(...)*

*XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del distrito Federal y aprobados por el senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y*

*(...).”*

Del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

*“Artículo 18. (Órgano ejecutivo)*

*La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.”*

Como consecuencia, ejerzo acción de inconstitucionalidad, respecto de los artículos 27, fracciones I, II y III, y, 37, fracción II, de la Ley para

Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro, expedidos mediante el Decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, el ocho de marzo de dos mil trece.

## **IX. Introducción.**

El pasado ocho de marzo, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro, el Decreto por el cual: **“SE EXPIDE LA LEY PARA PREVENIR, COMBATIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS EN EL ESTADO DE QUERÉTARO”**, en cuyos artículos 27, fracciones I, II y III, y, 37, fracción II, en esencia se estableció:

- I. Se condiciona la libertad a la capacidad económica del sentenciado, al incluir como requisito para obtener el beneficio, la colocación de un dispositivo electrónico que debe costear el sentenciado; y,
- II. Sin mediar orden judicial, se faculta al Ministerio Público para:
  - a) Solicitar información a las empresas telefónicas;
  - b) Intervenir comunicaciones; y,
  - c) Autorizar el seguimiento de personas.

Los numerales, materia de la acción, serán reproducidos en cada concepto de invalidez, los cuales, en opinión de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, son inconstitucionales, pues

contrarian el derecho a la no discriminación, a la privacidad, intimidad o vida privada, así como legalidad, certeza y seguridad jurídica, tal y como se expondrá en el apartado relativo a los conceptos de invalidez.

## **X. Conceptos de invalidez.**

**PRIMERO.** El artículo 27, fracciones I, II y III, de la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro, cuya reproducción de impone:

***“Artículo 27. El Ministerio Público, además de las facultades que le confieren otros ordenamientos, durante la fase de investigación tendrá las siguientes:***

***I. Solicitar la intervención de comunicaciones, en términos de la legislación federal o local aplicable;***

***II. Solicitar información a las empresas telefónicas y de comunicación, en términos de la legislación federal o local aplicable;***

***III. Autorizar el seguimiento de personas hasta por un período de un mes, el cual podrá ser prorrogado;***

***(...)”***

Dicha reproducción evidencia que lo dispuesto en las fracciones recién transcritas, resulta violatorio del derecho humano a la privacidad o vida privada, reconocido en el artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 17 del Pacto

**Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, además de ser contrario a los principios de legalidad y seguridad jurídica, establecidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal:**

**A. Cuestiones relativas al derecho a la privacidad o a la intimidad.**

Previo al estudio del presente concepto de invalidez, se puntualiza que ese Alto Tribunal, en múltiples criterios, ha definido el derecho a la privacidad, intimidad o vida privada, como aquel que legitima al titular, para exigir respeto a su vida privada y repudiar toda intromisión o molestia que por cualquier medio pueda realizarse en el ámbito reservado de su vida, lo que se traduce en la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada bajo el número LXIII/2008, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, mayo de dos mil ocho, materia Constitucional, Novena Época, página doscientos veintinueve, que a la letra dice:

***“DERECHO A LA PRIVACIDAD O INTIMIDAD. ESTÁ PROTEGIDO POR EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Dicho numeral establece, en general, la garantía de seguridad jurídica de todo gobernado a no ser molestado en su persona, familia, papeles o posesiones, sino cuando medie mandato de autoridad competente debidamente fundado y motivado, de lo que deriva la inviolabilidad del domicilio, cuya finalidad primordial es el respeto a un ámbito de la vida privada personal y familiar que debe quedar excluido del conocimiento ajeno y de las intromisiones de los***

*demás, con la limitante que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para las autoridades. En un sentido amplio, la referida garantía puede extenderse a una protección que va más allá del aseguramiento del domicilio como espacio físico en que se desenvuelve normalmente la privacidad o la intimidad, de lo cual deriva el reconocimiento en el artículo 16, primer párrafo, constitucional, de un derecho a la intimidad o vida privada de los gobernados que abarca las intromisiones o molestias que por cualquier medio puedan realizarse en ese ámbito reservado de la vida.”*

En ese contexto, el derecho humano a la privacidad o intimidad, tiene su fundamento en el artículo 16 de la Constitución y, deriva del derecho a la inviolabilidad del domicilio, cuya finalidad es el respeto al ámbito de la vida privada personal, excluida del conocimiento ajeno y de las intromisiones de los demás.

Se resalta además, por su trascendencia, que ese Alto Tribunal también ha reconocido que el derecho de que se viene dando noticia a la vida privada o intimidad, se encuentra protegido y reconocido en declaraciones y tratados de derechos humanos, los cuales son parte integral del ordenamiento jurídico mexicano; como la Declaración de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y, la Convención Americana de Derechos Humanos.

La noción de lo privado, se encuentra vinculada con aquello que no constituye vida pública, lo que se reserva frente a la acción y conocimiento de los demás, lo que se desea compartir únicamente con

aquellos que uno elige; las actividades de las personas en la esfera particular, relacionadas con el honor y la familia o, aquello que las personas no desempeñan con el carácter de servidores públicos.

Nociones básicas que se plantearon en la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada bajo el número CCXIII/2009, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, diciembre de dos mil nueve, materia constitucional, Novena Época, página doscientos setenta y seis que a continuación se cita:

***“DERECHO A LA VIDA PRIVADA. SU CONTENIDO ES VARIABLE TANTO EN SU DIMENSIÓN INTERNA COMO EXTERNA. El contenido del derecho a la intimidad o vida privada está destinado a variar, legítima y normalmente, tanto por motivos que podemos llamar internos al propio concepto como por motivos externos al mismo. La variabilidad interna de la noción de privacidad alude al hecho de que el comportamiento de sus titulares puede influir en la extensión de su ámbito de protección. No se trata sólo de que el entendimiento de lo privado cambie de una cultura a otra y que haya variado a lo largo de la historia, sino que forma parte del derecho a la privacidad, como lo entendemos ahora, la posibilidad de que sus titulares modulen, de palabra o de hecho, su alcance. Algunas personas comparten con la opinión pública, con los medios de comunicación o con un círculo amplio de personas anónimas, informaciones que para otras se inscriben en el ámbito de lo que preservan del conocimiento ajeno. Aunque una pauta de conducta de este tipo no implica que la persona en cuestión deje de ser titular del derecho a la privacidad, ciertamente disminuye la extensión de lo que de entrada puede considerarse incluido dentro de su ámbito de protección. Por su parte, la variabilidad externa deriva de la existencia de fuentes externas de límites al derecho, y alude a la diferencia normal y esperada entre el contenido prima facie de los derechos fundamentales y la protección real que***

*ofrecen en los casos concretos, una vez contrapesados y armonizados con otros derechos e intereses, que pueden apuntar en direcciones distintas e incluso opuestas a las que derivan de su contenido normativo. Así, aunque una pretensión pueda en principio relacionarse con el ámbito generalmente protegido por el derecho, si la misma merece prevalecer en un caso concreto, y en qué grado, dependerá de un balance de razones desarrollado de conformidad con métodos de razonamiento jurídico bien conocidos y masivamente usados en los estados constitucionales contemporáneos. Como han expresado canónicamente los tribunales constitucionales y de derechos humanos del mundo, ningún derecho fundamental es absoluto y puede ser restringido siempre que ello no se haga de manera abusiva, arbitraria o desproporcional.”*

Asimismo, se establece en la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada bajo el número CCXIV/2009, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, diciembre de dos mil nueve, materia constitucional, Novena Época, página doscientos setenta y siete, lo siguiente:

**“DERECHO A LA VIDA PRIVADA. SU CONTENIDO GENERAL Y LA IMPORTANCIA DE NO DESCONTEXTUALIZAR LAS REFERENCIAS A LA MISMA.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha referido en varias tesis a los rasgos característicos de la noción de lo "privado". Así, lo ha relacionado con: lo que no constituye vida pública; el ámbito reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás; lo que se desea compartir únicamente con aquellos que uno elige; las actividades de las personas en la esfera particular, relacionadas con el hogar y la familia; o aquello que las personas no desempeñan con el carácter de servidores públicos. Por otro lado, el derecho a la vida privada (o intimidad) está reconocido y protegido en declaraciones y tratados de derechos humanos que forman parte del orden jurídico mexicano, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 12), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 17), la Convención Americana sobre

*Derechos Humanos (artículo 11) y la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 16). Al interpretar estas disposiciones, los organismos internacionales han destacado que la noción de vida privada atañe a la esfera de la vida en la que las personas pueden expresar libremente su identidad, ya sea en sus relaciones con los demás o en lo individual, y han destacado su vinculación con un amplio abanico de otros derechos, como la inviolabilidad de la correspondencia y de las comunicaciones en general, la inviolabilidad del domicilio, las principios respecto de los registros personales y corporales, las relacionadas con la recopilación y registro de información personal en bancos de datos y otros dispositivos; el derecho a una vivienda adecuada, a la salud y a la igualdad; los derechos reproductivos, o la protección en caso de desalojos forzados. Las afirmaciones contenidas en las resoluciones nacionales e internacionales son útiles en la medida en que no se tomen de manera descontextualizada, emerjan de un análisis cuidadoso de los diferentes escenarios jurídicos en los que la idea de privacidad entra en juego y no se pretenda derivar de ellas un concepto mecánico de vida privada, de referentes fijos e inmutables. Lo único que estas resoluciones permiten reconstruir, en términos abstractos, es la imagen general que evoca la idea de privacidad en nuestro contexto cultural. Según esta noción, las personas tienen derecho a gozar de un ámbito de proyección de su existencia que quede reservado de la invasión y la mirada de los demás, que les concierna sólo a ellos y les provea de condiciones adecuadas para el despliegue de su individualidad -para el desarrollo de su autonomía y su libertad-. A un nivel más concreto, la misma idea puede describirse apelando al derecho de las personas a mantener fuera del conocimiento de los demás (o, a veces, dentro del círculo de sus personas más próximas) ciertas manifestaciones o dimensiones de su existencia (conducta, datos, información, objetos) y al correspondiente derecho a que los demás no las invadan sin su consentimiento. En un sentido amplio, entonces, la protección constitucional de la vida privada implica poder conducir parte de la vida de uno protegido de la mirada y las injerencias de los demás, y guarda conexiones de variado tipo con pretensiones más concretas que los textos constitucionales actuales reconocen a veces como derechos conexos: el derecho de poder*

*tomar libremente ciertas decisiones atinentes al propio plan de vida, el derecho a ver protegidas ciertas manifestaciones de integridad física y moral, el derecho al honor o reputación, el derecho a no ser presentado bajo una falsa apariencia, el derecho a impedir la divulgación de ciertos hechos o la publicación no autorizada de cierto tipo de fotografías, la protección contra el espionaje, la protección contra el uso abusivo de las comunicaciones privadas, o la protección contra la divulgación de informaciones comunicadas o recibidas confidencialmente por un particular.”*

Criterios en los cuales se destacó que la protección constitucional del derecho a la vida privada, implica protegerla de injerencias de terceros y salvaguardar los derechos conexos, como lo son, la libertad de decidir el proyecto personal de vida, de constatar la protección de los manifestantes de la integridad física y moral, del honor y reputación, no ser presentado bajo una falsa apariencia, impedir la divulgación de hechos o publicaciones no autorizadas de fotografías; protección contra el espionaje y el uso abusivo de las comunicaciones privadas o, la protección contra la divulgación de informes comunicados o recibidos confidencialmente por un particular.

Derecho fundamental a la privacidad tutelado en los tratados internacionales que a continuación se citan:

Convención Americana sobre Derechos Humanos:

*“Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad*

*1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.*

2. *Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.*
3. *Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.”*

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

*“Artículo 17.*

1. *Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.*
2. *Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.”*

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos:

*“Artículo 12*

1. *Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.*
2. *Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.*
3. *Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.*
4. *Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.”*

Entonces, el derecho a la privacidad, intimidad o vida privada, representa un derecho fundamental, resultado de los ámbitos constitucional y convencional, el cual, en opinión de este Ombudsman Nacional, se trasgrede con las reformas impugnadas en la presente acción de inconstitucionalidad como se argumenta a continuación.

## **B. La inconstitucionalidad del artículo 27, fracción I.**

*“Artículo 27. El Ministerio Público, además de las facultades que les confieren otros ordenamientos, durante la fase de investigación podrá:*

***I. Solicitar la intervención de comunicaciones, en términos de la legislación federal o local aplicable;***

*(...)”*

Dicha fracción, otorga al Ministerio Público la facultad de solicitar la intervención de comunicaciones, sin que medie la autorización del Juez, lo cual deviene inconstitucional, pues la Carta Magna, en el artículo 16, establece literalmente la autorización de esa medida cautelar, supeditada a que el Ministerio Público lo solicite al Juez.

Así lo ha reconocido ese Alto Tribunal, en la jurisprudencia por contradicción de la Primera Sala, publicada bajo el número 115/2012, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVII, febrero de dos mil trece, materia Constitucional, Décima Época, página cuatrocientos treinta y uno, que establece:

**“DERECHO A LA INVIOABILIDAD DE LAS COMUNICACIONES PRIVADAS. SU ÁMBITO DE PROTECCIÓN SE EXTIENDE A LOS DATOS ALMACENADOS EN EL TELÉFONO MÓVIL ASEGURADO A UNA PERSONA DETENIDA Y SUJETA A INVESTIGACIÓN POR LA POSIBLE COMISIÓN DE UN DELITO.** *En términos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para intervenir una comunicación privada se requiere **autorización exclusiva de la autoridad judicial federal**, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, por lo que todas las formas existentes de comunicación y las que son fruto de la evolución tecnológica deben protegerse por el derecho fundamental a su inviolabilidad, como sucede con el teléfono móvil en el que se guarda información clasificada como privada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; de ahí que el ámbito de protección del derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas se extiende a los datos almacenados en tal dispositivo, ya sea en forma de texto, audio, imagen o video. Por lo anterior, no existe razón para restringir ese derecho a cualquier persona por la sola circunstancia de haber sido detenida y estar sujeta a investigación por la posible comisión de un delito, de manera que si la autoridad encargada de la investigación, al detenerla, advierte que trae consigo un teléfono móvil, está facultada para decretar su aseguramiento y solicitar a la autoridad judicial la intervención de las comunicaciones privadas conforme al citado artículo 16 constitucional; sin embargo, si se realiza esa actividad sin autorización judicial, cualquier prueba que se extraiga, o bien, la que derive de ésta, será considerada como ilícita y no tendrá valor jurídico alguno.”*

En dicho criterio se parte de la premisa de que en el artículo 16 constitucional, se reconoció, como bien esencial, la protección a las comunicaciones privadas, desde la perspectiva de que son inviolables y, cualquier acto que las vulnere, será sancionado con la máxima

expresión del *ius puniendi*, por lo cual compete en exclusiva a la autoridad judicial **autorizar su intervención.**

Motivos por los cuales debe concluirse que la intervención e investigación de comunicaciones, al tratarse de una medida extremadamente invasiva del derecho a la privacidad, requiere incluir una serie de candados y límites, para garantizar que los derechos de los particulares, sujetos de la misma, sean lesionados en su mínima expresión; por lo que si en la norma impugnada, el legislador fue omiso en incluir expresamente para la intervención de comunicaciones, la autorización judicial, a solicitud del Ministerio Público, donde se funde y motive la causa legal, expresando el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración, es claro que la fracción I, del artículo 27, de la cuestionada Ley, se aparta de los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en el artículo 16 de la Ley Fundamental del País.

### **C. La inconstitucionalidad del artículo 27, fracción II.**

*“Artículo 27. El Ministerio Público, además de las facultades que les confieren otros ordenamientos, durante la fase de investigación podrá:*

*(...)*

***II. Solicitar información a las empresas telefónicas y de comunicación, en términos de la legislación federal o local aplicable;***

(...)"

Para evidenciar el motivo de inconstitucionalidad que se invoca, es imperativo aludir al criterio citado en el apartado anterior del rubro: "DERECHO A LA INVIOABILIDAD DE LAS COMUNICACIONES PRIVADAS. SU ÁMBITO DE PROTECCIÓN SE EXTIENDE A LOS DATOS ALMACENADOS EN EL TELÉFONO MÓVIL ASEGURADO A UNA PERSONA DETENIDA Y SUJETA A INVESTIGACIÓN POR LA POSIBLE COMISIÓN DE UN DELITO."

Ello, partiendo de que en dicha jurisprudencia, se determinó que **toda la información contenida en cualquier** dispositivo, fruto de la evolución tecnológica, como lo es el teléfono, **conserva la calidad de inviolable**, por lo que, en una sana lógica, debe aplicar necesariamente, respecto de cualquier información requerida a empresas telefónicas y de comunicación, en cuanto a que se soporte con la respectiva autorización judicial.

En ese contexto, como en la reproducida fracción II, del artículo 27, se establece la posibilidad de solicitar información a las empresas telefónicas y de comunicación, con remisión expresa a las disposiciones federales o locales, se puntualiza que esta Comisión Nacional promovió la acción de inconstitucionalidad radicada bajo el número 32/2012, en la cual se reclama la invalidez de diversos artículos de orden federal, de la ley de geolocalización, por

considerarlos violatorios de los principios de legalidad, certeza, seguridad jurídica y del derecho a la privacidad o vida privada.

Lo anterior se trae a colación, toda vez que la norma impugnada, puede servir de fundamento para solicitar la figura de la geolocalización, que se estimó inconstitucional, en tanto:

- a) Se considera una facultad discrecional e ilimitada del Ministerio Público;
- b) Carece de limitación temporal;
- c) Adolece de claridad respecto de las personas sujetas a la medida, puede ser cualquiera que haya tenido relación con el investigado; y
- d) Debe darse intervención a los jueces, para que autoricen la medida, la supervisen y revoquen en su momento.

Tal y como se apuntó en la referida acción de inconstitucionalidad, aquéllas medidas que tengan como finalidad limitar un derecho reconocido en el ámbito constitucional, como lo es la vida privada, deben tener límites proporcionales, idóneos y necesarios.

En la disposición que aquí se controvierte, la permisón de que el Ministerio Público, sin fundar y motivar la causa legal, tenga facultades, ilimitadas, para solicitar información a las empresas

telefónicas y de comunicación, implica una verdadera violación a la intervención en la vida privada de las personas.

Como se ha destacado, desde la perspectiva de los derechos humanos, es de suma importancia que la ley regule, clara y detalladamente, medidas de esa naturaleza, atendiendo, entre otros, al principio de legalidad, caso contrario, se generan **normas abiertas y**, con ello, discrecionalidad en su aplicación, lo que es jurídicamente inadmisibile.

En ese tenor, si la ley que previene una facultad lesiva de los derechos fundamentales, es discrecional u omisa, respecto de los alcances y límites de la figura, serán trasgredidos los derechos de las personas, que en determinado momento, puedan ser sujetas a una medida de esa naturaleza.

Al caso, se reitera que si una medida restringe o limita de manera grave un derecho fundamental, como sucede en el particular, indefectiblemente, deberá contar con límites y alcances claros y precisos, además de perseguir un fin constitucional y legítimo.

Para tal efecto se cita la tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada bajo el número P. XII/2011, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV,

agosto de dos mil once, materia constitucional, Novena Época, página doscientos veintitrés, que establece:

**“CONFLICTOS QUE INVOLUCRAN DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RESOLUCIÓN JURÍDICA.** *Los derechos fundamentales, siendo en su definición más básica pretensiones jurídicas destinadas a establecer los límites que los representantes de los ciudadanos no pueden traspasar en el desarrollo de sus responsabilidades normativas, no son en sí mismos ilimitados. En efecto, su estructura normativa típica no es la propia de las reglas - normas jurídicas con condiciones de aplicación razonablemente detalladas y determinadas, que se aplican mediante razonamientos subsuntivos- sino la que caracteriza a los principios, que son imperativos jurídicos con condiciones de aplicación definidas de modo muy abierto, lo cual los destina naturalmente a entrar en interacción, en los casos concretos, con otras normas con contenidos jurídicos que apuntan en direcciones no idénticas. Es por eso que suele decirse que los derechos fundamentales operan en el razonamiento jurídico como mandatos de optimización, porque su protección y reconocimiento en los textos constitucionales presuponen naturalmente que sus exigencias normativas entrarán en conflicto con otras en los casos concretos, supuesto en el que será necesario desarrollar un ejercicio de ponderación para articular el resultado de su aplicación conjunta en esos casos. Así, en las democracias constitucionales actuales la resolución jurídica de los conflictos que involucran derechos fundamentales no parte cada vez de cero, sino que el sistema jurídico contiene un abanico más o menos consensuado de reglas o criterios que expresan lo que puede o no considerarse un equilibrio adecuado entre ellos en distintos contextos o escenarios aplicativos. Así, algunas de estas reglas están consagradas expresamente en los tratados de derechos humanos o en las Constituciones mismas, y otras se van explicitando a medida que la justicia constitucional va resolviendo casos, incluidos aquellos en los que se juzga la constitucionalidad de los límites a los derechos incluidos en las leyes. De ahí que el legislador es competente genéricamente para emitir normas que regulan y limitan derechos, pero no puede hacerlo como prefiera, sino*

*bajo determinadas condiciones relacionadas tanto con fines como con medios, en tanto que su labor normativa -llegado el caso- debe ser cuidadosamente examinada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para garantizar que los límites que de ella derivan estén justificados por la necesidad de proteger a su vez derechos e intereses constitucionalmente amparados, y no haya sido adoptada sobre bases arbitrarias o insuficientemente sensibles a su impacto en las condiciones de goce del derecho involucrado.”*

La ausencia de una autoridad judicial que apruebe la medida impugnada, de manera fundada y motivada, la supervise y revoque en el momento oportuno, revela la inconstitucionalidad de la norma, pues faculta al Ministerio Público, para ejercer una facultad discrecional e ilimitada que puede emplear de manera arbitraria, en perjuicio de los particulares; en virtud de lo cual, esa disposición legal, además de contravenir el derecho a la intimidad, carece de certeza y seguridad jurídica, pues el destinatario de la misma, no cuenta con una garantía (en este caso, una autoridad judicial) de que sus derechos serán respetados en todo momento y no será objeto de arbitrariedades.

Además, dicha fracción es abierta, pues no establece con exactitud quiénes podrán ser sujetos de la medida; por el contrario, se limita a establecer la posibilidad de “solicitar información a las empresas telefónicas y de comunicación, en términos de la legislación federal o local”, indicativo que la disposición puede aplicarse incluso a todos aquellos que sean o no, parte del círculo cercano del investigado, por estar “relacionados” o “asociados”.

Por otra parte, se hace notar que un acto de autoridad que violenta los derechos humanos, siempre debe estar regulado de manera clara y, desde luego, ser específica en cuanto a sus alcances y límites, es decir debe ser exhaustiva respecto de las circunstancias de su aplicación, lo que incluye **la consignación legal de un límite temporal en la medida**, mismo que no se contempla en la fracción impugnada.

En virtud de lo anterior, las omisiones examinadas en este apartado, impiden que pueda cumplir con los requisitos de legalidad, certeza y seguridad jurídica, que exige la Norma Fundamental, lo que la convierte en una disposición abierta y, completamente contraria a los derechos humanos, ergo, debe ser expulsada del ordenamiento jurídico.

#### **D. La inconstitucionalidad del artículo 27, fracción III.**

*“Artículo 27. El Ministerio Público, además de las facultades que les confieren otros ordenamientos, durante la fase de investigación podrá:*

*(...)*

***III. Autorizar el seguimiento de personas hasta por un período de un mes, el cual podrá ser prorrogado siempre que existan motivos suficientes, sin que la misma tenga una duración mayor a seis meses, en términos de la normatividad aplicable;***

*(...)”*

La lectura de la disposición impugnada, pone en relieve que se otorgó al Ministerio Público, la facultad ilimitada y discrecional, para autorizar el seguimiento de personas durante la fase investigadora, por el periodo de un mes, prorrogable, siempre y cuando existan motivos suficientes, sin que exceda de seis meses.

Lo anterior, es inconstitucional toda vez que deja en manos de la autoridad investigadora, una herramienta que por su naturaleza, trasgrede el derecho humano a la privacidad o vida privada, lo que se traduce además, en una violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Es así, pues la facultad del Ministerio Público, para autorizar el seguimiento de personas, sin que medie autorización judicial y, sin especificar que dicha persona se encuentre relacionada con alguna averiguación previa respecto de delitos de trata de personas, implica un ilimitado acceso a la privacidad de las personas, además de constituir una intromisión en su vida privada, pues la posibilidad de seguir a las personas permite a la autoridad obtener importantes detalles sobre su vida personal, familiar, política, religiosa y social.

Particularidad por la cual la aludida medida, es violatoria de los principios de legalidad y seguridad jurídicas, al no respetar el derecho de las personas a que tanto ellas mismas, como su familia, domicilio, papeles, bienes, posesiones y derechos queden a salvo de

indagaciones y aprehensiones arbitrarias, sin que medie mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal, como expresamente lo ordena la Constitución en el primer párrafo del artículo 16.

Principios que, debe insistirse, se ven infringidos, cuando el Estado, a través del Ministerio Público, viola la expectativa razonable de privacidad con que cuenta toda persona, por lo cual se reitera que la utilización de esa medida indiscriminada y sin límites en la investigación relacionada con delitos de trata de personas, no debe ser aceptable.

Es cierto, que el grado de inseguridad que se vive en la actualidad, ha generado la necesidad de implementar nuevas técnicas para llevar a cabo la investigación de conductas antijurídicas, sin embargo, tal circunstancia no debe traducirse en pasar por alto los requisitos mínimos y constitucionales a los cuales deben supeditarse medidas de la naturaleza que se examina, pues es menester, siempre, actuar bajo el más estricto apego al respeto de los derechos humanos, en específico, a la expectativa razonable de privacidad, que por excelencia, debe evaluar una autoridad judicial.

En esta tesitura, nos encontramos ante una medida inconstitucional y, violatoria de derechos humanos, cuenta habida que es de suma importancia que la ley regule medidas de esa envergadura, empero,

deben ser claras, detalladas y, exhaustivas; caso contrario, resultan ser normas abiertas.

Resta añadir, sobre el tema, que si bien, la posibilidad de que el Ministerio Público ordene el seguimiento de personas, en la vía pública, lo relevante es que debe partirse del presupuesto esencial de que la vida íntima, al margen del lugar (público o privado), es un derecho humano inherente a toda persona.

Partiendo de las premisas citadas, **la garantía de legalidad debió acatarse en la norma invocada, por un lado, para no incurrir en abusos y perjuicio de los particulares a los que se aplique y, por otro, para establecer directrices, límites y responsabilidades a las autoridades facultadas para efectuar la medida.**

Para sustentar lo anterior, se cita la tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada bajo el número P. XII/2011, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, agosto de dos mil once, materia constitucional, Novena Época, página doscientos veintitrés, que establece:

**“CONFLICTOS QUE INVOLUCRAN DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RESOLUCIÓN JURÍDICA.** *Los derechos fundamentales, siendo en su definición más básica pretensiones jurídicas destinadas a establecer los límites que los representantes de los ciudadanos no pueden traspasar en el desarrollo de sus responsabilidades normativas, no son en sí mismos ilimitados. En*

*efecto, su estructura normativa típica no es la propia de las reglas – normas jurídicas con condiciones de aplicación razonablemente detalladas y determinadas, que se aplican mediante razonamientos subsuntivos- sino la que caracteriza a los principios, que son imperativos jurídicos con condiciones de aplicación definidas de modo muy abierto, lo cual los destina naturalmente a entrar en interacción, en los casos concretos, con otras normas con contenidos jurídicos que apuntan en direcciones no idénticas. Es por eso que suele decirse que los derechos fundamentales operan en el razonamiento jurídico como mandatos de optimización, porque su protección y reconocimiento en los textos constitucionales presuponen naturalmente que sus exigencias normativas entrarán en conflicto con otras en los casos concretos, supuesto en el que será necesario desarrollar un ejercicio de ponderación para articular el resultado de su aplicación conjunta en esos casos. Así, en las democracias constitucionales actuales la resolución jurídica de los conflictos que involucran derechos fundamentales no parte cada vez de cero, sino que el sistema jurídico contiene un abanico más o menos consensuado de reglas o criterios que expresan lo que puede o no considerarse un equilibrio adecuado entre ellos en distintos contextos o escenarios aplicativos. Así, algunas de estas reglas están consagradas expresamente en los tratados de derechos humanos o en las Constituciones mismas, y otras se van explicitando a medida que la justicia constitucional va resolviendo casos, incluidos aquellos en los que se juzga la constitucionalidad de los límites a los derechos incluidos en las leyes. De ahí que el legislador es competente genéricamente para emitir normas que regulan y limitan derechos, **pero no puede hacerlo como prefiera, sino bajo determinadas condiciones relacionadas tanto con fines como con medios, en tanto que su labor normativa -llegado el caso- debe ser cuidadosamente examinada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para garantizar que los límites que de ella derivan estén justificados por la necesidad de proteger a su vez derechos e intereses constitucionalmente amparados, y no haya sido adoptada sobre bases arbitrarias o insuficientemente sensibles a su impacto en las condiciones de goce del derecho involucrado.***

Bajo ese tenor, la norma de que trata, se conforma por los siguientes elementos:

- a) Otorga la facultad discrecional e ilimitada al Ministerio Público para autorizar el seguimiento de personas;
- b) Ese seguimiento se efectuará por un periodo de un mes, el cual podrá ser prorrogable, siempre que existan los motivos suficientes;
- c) El seguimiento no podrá prorrogarse por un periodo mayor a seis meses; y,
- d) No se especifica qué personas en concreto serían objeto de la medida.

Como se aprecia, estamos ante una disposición arbitraria, al no ajustarse a los principios de legalidad y seguridad jurídica, así como acatar el derecho humano a la privacidad o vida privada, por los motivos que se exponen a continuación:

**a. Falta de participación de la autoridad judicial en la autorización, supervisión y revocación en la autorización para el seguimiento de personas.**

De acuerdo con los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, nadie puede ser privado de sus derechos, sino mediante juicio seguido ante Tribunales competentes, ni ser

molestado en su persona sin mandamiento escrito fundado y motivado, por parte de la autoridad competente, como se aprecia de tales preceptos:

*“Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.*

*Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.*

(...)

*Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.*

*Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.*

(...)”

El texto constitucional, contrasta con la disposición impugnada, pues el numeral 27, fracción III, permite que el derecho a la privacidad de una persona sea disminuido por parte del Ministerio Público, sin que para tales efectos medie orden de una autoridad judicial, debidamente

fundada y motivada, en la que no solo autorice la medida, sino además, supervise su debida aplicación y pueda revocarla en un tiempo determinado.

Es cierto que existen en nuestro sistema jurídico, otras herramientas de persecución del delito, que podrían considerarse de naturaleza invasiva de la privacidad de las personas, mismas que para su procedencia, **sí requieren de autorización y supervisión judicial**; tal es el caso de la intervención de comunicaciones y la figura del cateo, para los cuales la legislación estableció límites, para respetar las principios del ciudadano, de inicio, la obligación para la Fiscalía de solicitar esas medidas al juez, quien podrá autorizarlas, siempre y cuando existan indicios suficientes que acrediten la probable responsabilidad en la comisión de delitos graves, requisitos que, por identidad, deben exigirse en la norma impugnada.

En suma, la ausencia de una autoridad judicial que autorice la medida, de manera fundada y motivada, la supervise y revoque en el momento oportuno, torna inconstitucional la norma, pues otorga al Ministerio Público una herramienta discrecional e ilimitada, que puede emplear de manera arbitraria, en perjuicio de los particulares.

**b. Falta de precisión en el alcance de la medida, en cuanto a quiénes serán los sujetos destinatarios de la norma, que el Ministerio Público puede ordenar el “seguimiento”.**

Como ya se mencionó, los preceptos citados contienen una medida lesiva de los derechos humanos, por lo cual es importante que la ley que la regula sea clara y detallada en cuanto a sus alcances y limitaciones, lo que implica que deban precisarse de manera exacta, todas y cada una de las circunstancias y condiciones que deben concurrir para que proceda. Esto, incluye un señalamiento preciso sobre las personas que podrán ser sujetas de la medida.

El contenido del numeral 27, fracción III, de la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro, impugnada en el presente concepto de invalidez, **patentiza que se trata de una norma abierta e ilegal, pues no establece con exactitud quiénes son los destinatarios o sujetos de aplicación de la norma.**

Lo anterior es así, pues la norma de que se trata, solo refiere que el Ministerio Público podrá autorizar el seguimiento de personas en general, omitiendo establecer de manera clara, si se trata de cualquier individuo o si se refiere a personas que necesariamente tengan nexo con alguna averiguación previa por la posible comisión de delitos de trata de personas, o incluso si se refiere a cualquier persona que sea o no parte del círculo cercano del investigado, por estar “relacionados” o “asociados” con el mismo.

En opinión de esta Comisión Nacional, lo dispuesto por la norma invocada no satisface los requisitos de legalidad, certeza y seguridad jurídica que exige la Norma Fundamental, pues **la noción escueta de “seguimiento de personas” es sumamente amplia, ya que, se insiste, podría comprender un rango de personas indeterminado.**

Conforme a la redacción del artículo impugnado, un tercero no sospechoso en la investigación, también podría ser sujeto de la vigilancia, como los familiares del acusado, sus amistades, sus colegas, en pocas palabras, cualquiera que de una manera u otra tenga, o hubiese tenido una comunicación o vínculo con el investigado.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha planteado interesantes criterios sobre el tema, en el caso de *Escher y Otros vs. Brasil*, donde si bien, la controversia versó sobre la interceptación de comunicaciones privadas, los criterios ahí expuestos pueden ser aplicados en el presente caso, al representar, figuras de esa naturaleza, herramientas gubernamentales invasivas del derecho a la privacidad, que se utilizan para combatir el crimen.

En dicho precedente internacional, se mencionó que estas herramientas pueden llegar a constituir verdaderos instrumentos de espionaje de la vida privada de la ciudadanía, si no son utilizados y

regulados con responsabilidad y precisión, tal y como se expone en el apartado que se reproduce:

*“En cuanto a la interceptación telefónica, teniendo en cuenta que puede **representar una seria interferencia en la vida privada**, dicha medida debe estar fundada en la ley, que debe ser precisa e indicar reglas claras y detalladas sobre la materia, tales como las circunstancias en que dicha medida puede ser adoptada; las personas autorizadas a solicitarla, a ordenarla y a llevarla a cabo; el procedimiento a seguir, entre otros elementos.”<sup>1</sup>*

**SEGUNDO.** El artículo 37, fracción II, de la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro, dispone:

*“Artículo 37. Los sentenciados por los delitos a que se refiere la presente Ley, no tendrán derecho a los beneficios de la libertad preparatoria, sustitución, conmutación de la pena o cualquier otro que implique reducción de la condena.*

*Quienes colaboren proporcionando datos fehacientes o suficientes elementos de convicción a la autoridad en la investigación y persecución de otros miembros de la delincuencia organizada o de bandas de personas dedicadas a la comisión de delitos en materia de trata de personas y para la localización y liberación de las víctimas, conforme al Código Penal Federal y la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, tendrán derecho a los*

---

<sup>1</sup> Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Escher y Otros vs. Brasil, 6 de julio de 2009, párrafo 131.

***beneficios citados en el primer párrafo del presente artículo, siempre que concurren todas las condiciones siguientes:***

***II. El sentenciado acepte voluntariamente la colocación de un dispositivo de localización por el tiempo que falte cumplir la pena de prisión y pague el costo de su operación y mantenimiento;***

***(...)***”

Como se puede apreciar, la fracción impugnada, señala como requisito para la colocación de un dispositivo de localización, el pago del costo de su operación y mantenimiento, lo que es violatorio del artículo 1º, quinto párrafo y, 20, Apartado A, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues condiciona la aplicación de un beneficio a un supuesto que depende de la capacidad de pago, lo que resulta discriminatorio.

El artículo 37, fracción II, de la cuestionada legislación, establece la **imposibilidad** de que los sentenciados por los delitos que allí se refieren, tengan derecho a los beneficios de la libertad preparatoria, sustitución, conmutación de la pena o cualquier otro que implique reducción de la condena; con excepción de aquellos **sentenciados que colaboren** en la investigación y persecución de otros miembros de la delincuencia organizada o de personas dedicadas a la comisión de delitos en materia de trata de personas y para la localización y liberación de las víctimas, siempre que concurren diversas

condiciones, descritas en las fracciones I a VII del numeral que se examina; dentro de las cuales llama la atención, la relativa a la fracción II, pues establece, como requisito adicional, la colocación de un dispositivo de localización por el tiempo que falte cumplir la pena de prisión, cuyo costo de operación y mantenimiento queda a cargo del sentenciado colaborador.

Esa condición del pago por la colocación del dispositivo de localización se estima inconstitucional, pues el simple hecho de sujetar un beneficio de la libertad preparatoria, sustitución, conmutación de la pena o cualquier otro que implique reducción de la condena, a cubrir el costo de operación y mantenimiento del dispositivo, se traduce en una discriminación, en razón del nivel económico de quienes no cuenten, ni puedan contar, con recursos para cubrirlo, por lo que, para ellos, aun cuando cumpliera con los otros requisitos, el beneficio sería inaccesible.

La disposición en comento actualiza una violación al derecho fundamental a la igualdad y no discriminación, establecido en el artículo 1° de la Constitución Política, en el 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que disponen:

## **“CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

*Art. 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las principios para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

*Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.*

*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*

*Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.*

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

## **“CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Pacto de San José)**

*1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y*

*pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”*

#### **“PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS**

##### **Artículo 26**

*Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”*

#### **“DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS**

##### **Artículo 7**

*Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.”*

La fracción de la disposición tildada de inconstitucional en el presente concepto de invalidez, contraria los preceptos constitucionales y convencionales recién citados, pues establece que una persona que no pueda cubrir el costo de la operación y mantenimiento del dispositivo de localización, no podrá acceder a un beneficio penitenciario, pese a tratarse de un sentenciado colaborador.

Es así, pues un sentenciado colaborador que se coloque en todos los supuestos necesarios para acceder a los beneficios contemplados por

la misma, tendrá una condición extraordinaria, que le será imposible cumplir, si no cuenta con los recursos económicos necesarios para costear la operación y mantenimiento del dispositivo de localización, lo que por sí, es inequitativo.

Es cierto y, no se soslaya, que el establecimiento de beneficios penitenciarios representa una facultad de libre configuración para el legislador, en el sentido de que cuenta con un amplio margen en el diseño legislativo de los mismos, en términos de los artículos 18, párrafo segundo, 20, apartado A, fracción VII y apartado B, fracción III, constitucionales; sin embargo, en opinión de esta Comisión Nacional, esa facultad se condiciona al estricto apego a los derechos fundamentales establecidos en la Constitución.

Dichos numerales disponen:

*“Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.*

*El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.”*

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

*A. De los principios generales:*

*(...)*

*VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculpado cuando acepte su responsabilidad;*

*(...)*

*B. De los derechos de toda persona imputada:*

*(...)*

*III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador.*

*La ley establecerá beneficios a favor del inculpado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada;*

*(...)”*

Así, una vez que el legislador regula la materia de los beneficios penitenciarios, debe apegarse al margen de los derechos fundamentales, pues el hecho de que constituya una materia de libre configuración legislativa, de ninguna manera exenta al legislador de realizar su tarea con respeto y apego a los derechos humanos.

Incluso, el artículo 20, apartado A, fracción VII y último párrafo de la fracción III, apartado B, de la ley fundamental del país, refieren con claridad la permisión de otorgar beneficios al inculcado, procesado o sentenciado que colabore de manera eficaz en delitos de delincuencia organizada, sin que lo condicione a requisitos de naturaleza económica, por lo que esa inclusión de pago por sí sola torna ilegal la norma que se impugna.

Por tanto, el Congreso del Estado de Querétaro actuó fuera del marco constitucional que le ha sido trazado en materia de beneficios penitenciarios y derechos humanos, al establecer, en lo que se analiza, que los sentenciados colaboradores por los delitos a que se refiere la Ley impugnada, no tendrán derecho a los beneficios de la libertad preparatoria, sustitución, conmutación de la pena o cualquier otro que implique reducción de la condena, salvo que cubran el costo de operación y mantenimiento de un dispositivo de localización.

Por supuesto que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene presente la condición excepcional y el régimen jurídico especial

al que se encuentran sujetos los sentenciados, cuya esfera de derechos se condiciona a múltiples restricciones; sin embargo, la propia Constitución previene beneficios para aquellos que confiesen y los que colaboren en la investigación de delitos, entre ellos de delincuencia organizada, de allí que si la norma impugnada impone un requisito adicional consistente en el pago del dispositivo de control, ello es indicativo de que el sentenciado colaborador debe contar con los medios económicos necesarios para cubrir el costo de operación y mantenimiento de un dispositivo de localización, lo que implica sujetar al sentenciado colaborador a factores externos y ajenos que podrían imposibilitar su cumplimiento, al supeditarlos a los recursos económicos con que cuente.

**Ante lo cual, el punto toral que se controvierte en este concepto, es la exclusión de los beneficios de libertad preparatoria, sustitución, conmutación de la pena o cualquier otro que implique reducción de la condena a los sentenciados colaboradores que, por su condición social, no cuenten con los recursos económicos para cubrir el aludido costo, con lo cual la ley, *de facto*, lleva implícita una discriminación.**

En relación con el principio de igualdad y no discriminación, se regula en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se establece, de manera clara, la prohibición de que en nuestro país se lleve a cabo una discriminación motivada por

cualquier causa que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En este sentido, el artículo 1º constitucional, establece diversos parámetros de comparación, entre los que se encuentran el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias y el estado civil; incorpora, además, una cláusula de apertura que comprende cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Cuando se utiliza un *tertium* de comparación prohibido por el artículo 1º de la Constitución Federal, la distinción realizada por el legislador debe someterse a un escrutinio estricto, tal y como se indica en la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada bajo el número 1a./J. 37/2008, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, abril de dos mil ocho, materia constitucional, Novena Época, página ciento setenta y cinco, que establece:

**“IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ERICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).** *La igualdad es un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica*

*siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros el Juez debe ser más exigente a la hora de determinar si aquél ha respetado las exigencias del principio de igualdad. El artículo 1o. de la Constitución Federal establece varios casos en los que procede dicho escrutinio estricto. Así, su primer párrafo proclama que todo individuo debe gozar de las principios que ella otorga, las cuales no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma establece, lo que evidencia la voluntad constitucional de asegurar en los más amplios términos el goce de los derechos fundamentales, y de que las limitaciones a ellos sean concebidas restrictivamente, de conformidad con el carácter excepcional que la Constitución les atribuye. Por ello, siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. Por su parte, el párrafo tercero del citado precepto constitucional muestra la voluntad de extender la garantía de igualdad a ámbitos que trascienden el campo delimitado por el respeto a los derechos fundamentales explícitamente otorgados por la Constitución, al prohibir al legislador que en el desarrollo general de su labor incurra en discriminación por una serie de motivos enumerados (origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil) o en cualquier otro que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. La intención constitucional es, por lo tanto, extender las principios implícitas en el principio de igualdad al ámbito de las acciones legislativas que tienen un impacto significativo en la libertad y la dignidad de las personas, así como al de aquellas que se articulan en torno al uso de una serie de criterios clasificatorios mencionados en el referido tercer párrafo, sin que ello implique que al legislador le esté vedado absolutamente el uso de dichas categorías en el desarrollo de su labor normativa, sino que debe ser especialmente cuidadoso al hacerlo. En esos casos, el Juez constitucional deberá someter la labor*

*del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad.”*

En el caso, la norma impugnada realiza una distinción que utiliza como punto de comparación la capacidad económica del sentenciado colaborador, lo que *per se* no se encuentra especificado dentro de los *tertium* expresamente prohibidos por el artículo 1º constitucional, pero sí se inscribe en la cláusula de apertura, puesto que la distinción tiene como efecto menoscabar el acceso a los beneficios penitenciarios.

Sobre la línea del principio de igualdad y no discriminación, se cita la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada bajo el número 1a./J. 55/2006, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de dos mil seis, materia constitucional, Novena Época, página setenta y cinco, que establece:

***“IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.*** *La igualdad en nuestro texto constitucional constituye un principio complejo que no sólo otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, sino también en la ley (en relación con su contenido). El principio de igualdad debe entenderse como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido. En ese tenor, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de un caso en el cual la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe*

*analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada. Para ello es necesario determinar, en primer lugar, si la distinción legislativa obedece a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida: el legislador no puede introducir tratos desiguales de manera arbitraria, sino que debe hacerlo con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas. En segundo lugar, es necesario examinar la racionalidad o adecuación de la distinción hecha por el legislador: es necesario que la introducción de una distinción constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido. En tercer lugar, debe cumplirse con el requisito de la proporcionalidad: el legislador no puede tratar de alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, de manera que el juzgador debe determinar si la distinción legislativa se encuentra dentro del abanico de tratamientos que pueden considerarse proporcionales, habida cuenta de la situación de hecho, la finalidad de la ley y los bienes y derechos constitucionales afectados por ella; la persecución de un objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por último, es de gran importancia determinar en cada caso respecto de qué se está predicando con la igualdad, porque esta última constituye un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.”*

Acorde a lo hasta aquí mencionado, la norma impugnada realiza una distinción que utiliza como punto de comparación la capacidad

económica del sentenciado colaborador, lo que si bien, no se encuentra especificado dentro de los *tertium* expresamente prohibidos por el artículo 1º constitucional, sí se inscribe en la cláusula de apertura, puesto que la distinción tiene como efecto menoscabar el acceso a los beneficios penitenciarios, como se ha razonado.

Para sustentar lo anterior, se cita la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada bajo el número CXVI/2007, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, agosto de dos mil siete, materia constitucional, Novena Época, página seiscientos treinta y nueve, que establece:

**“GARANTÍA DE NO DISCRIMINACIÓN. SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL.** *De los artículos 1o., párrafo tercero, y 4o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que la no discriminación es una verdadera garantía individual, consistente en el derecho subjetivo público del gobernado de ser tratado en la misma forma que todos los demás y el correlativo deber jurídico de la autoridad de garantizar un trato idéntico a todas las personas ubicadas en las mismas circunstancias. Ahora bien, conforme a tales preceptos, en la Nación Mexicana está prohibido todo tipo de discriminación que atente contra la dignidad humana, anule o menoscabe los derechos y libertades del varón y la mujer, porque ambos deben ser protegidos por la ley sin distinción alguna, independientemente de sus preferencias y, por ello, deben gozar de los mismos derechos y de la igualdad de oportunidades para ejercer las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil o en cualquier otra.”*

Por su parte, la **Convención Americana sobre Derechos Humanos** prohíbe de manera expresa la discriminación por motivos de posición económica, en su artículo 1.1., lo cual de igual manera es violentado por la norma impugnada mediante la presente demanda de acción de inconstitucionalidad, por los motivos antes narrados.

Dicho artículo establece:

*“Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos*

*1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”*

Según se aprecia, la Convención Americana de Derechos Humanos, **reconoce el derecho a no ser discriminado por motivos económicos**, así como el deber de los Estados de respetar los derechos humanos en la elaboración de las disposiciones legales.

En virtud de lo anterior, la norma que se impugna, permite la aplicación discriminatoria de un beneficio penitenciario, que se concede únicamente a aquellos sentenciados colaboradores que cuenten con los medios económicos suficientes para cubrir el mantenimiento del dispositivo de localización, lo que es trasgresor de

los artículos 1° y 20 de los citados apartados de la Constitución Federal y 1° de la Convención Americana de Derechos Humanos.

A manera de recapitulación:

1. El artículo 27, fracciones I, II y III del invocado ordenamiento, resulta inconstitucional, pues las medidas cautelares incluidas, a saber, intervención de comunicaciones, solicitud de información a empresas telefónicas y seguimiento de personas, al no estar reguladas de manera exacta ni supeditadas a la autorización de un juez, vulneran el derecho a la privacidad e intimidad, así como de legalidad y seguridad jurídica.
2. El artículo 37, fracción II, de la Ley especial que se examina, se estima inconstitucional al imponerse, entre otros, una condición de carácter económico a los sentenciados colaboradores, para que accedan a los beneficios de ley, lo que es discriminatorio y contrario a los artículos 1° y 20 apartado A, fracción VII y apartado B, fracción III, párrafo segundo, de la Ley Fundamental.

## PRUEBAS

**1. Copia simple.** Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Doctor Raúl Plascencia Villanueva para que ocupe el cargo de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos

Humanos por un periodo de cinco años, contados a partir del dieciséis de noviembre de dos mil nueve, al quince de noviembre de dos mil catorce (Anexo uno).

**2. Copia simple.** Del Periódico Oficial del Estado de Querétaro, del ocho de marzo de dos mil trece (Anexo dos).

**3. Disco compacto.** De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

**PRIMERO.** Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**SEGUNDO.** Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

**TERCERO.** Tener por designados como delegada y, autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.



**CUARTO.** Admitir las pruebas ofrecidas en el capítulo correspondiente.

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad de las disposiciones legales impugnadas.

México, D.F., ocho de abril de dos mil trece.

**DOCTOR RAÚL PLASCENCIA VILLANUEVA**  
**PRESIDENTE**