Suprema Corte de Justicia de la Nación

AMPARO EN REVISIÓN 418/2025

AUTORIDADES RECURRENTES: PRESIDENTA CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEIXCANOS, SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES Y DIRECCIÓN GENERAL DE OFICINA DE PASAPORTES DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

QUEJOSA Y RECURRENTE ADHESIVA: PERSONA SOLICITANTE DE PASAPORTE MEXICANO CON USO DE VELO RELIGIOSO

PONENTE: MINISTRO PRESIDENTE HUGO AGUILAR ORTIZ

SECRETARIA: ALEJANDRA LOYA GUERRERO

SÍNTESIS CIUDADANA

En este asunto la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó una regla del Reglamento de Pasaportes que exige que la fotografía se tome “con la cabeza descubierta”. Esta disposición se aplicó a una mujer mexicana a quien para obtener su pasaporte no se le permite utilizar hiyab (velo religioso que no cubre el rostro) en la fotografía.

El Pleno de la Corte determinó que esta exigencia, en la parte relativa a “cabeza descubierta”, viola los derechos a la libertad religiosa y a la igualdad y no discriminación, pues afecta de manera particular a las mujeres que, por sus creencias, utilizan velo como manifestación de su fe, aun cuando su rostro permanece completamente visible y puede ser plenamente identificable.

Por esa razón, la Corte declaró inconstitucional la porción normativa “cabeza descubierta” del artículo 14, fracción IV, del Reglamento de Pasaportes y del Documento de Identidad y Viaje, y confirmó la sentencia que concedió el amparo a la quejosa.

En la práctica, esto significa que las autoridades no pueden obligar a una persona a retirarse el velo religioso que sólo cubre la cabeza como el hiyab para obtener su pasaporte, siempre que el rostro sea plenamente visible para efectos de identificación.

PROYECTO

ÍNDICE

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	**Antecedentes**	Se señalan los antecedentes de la sentencia recurrida	2- 10
II.	**Competencia**	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	10
III.	**Oportunidad y legitimación**	El Tribunal Colegiado de Circuito de origen ya revisó estos aspectos. Sin embargo, la Dirección General de Oficina de Pasaportes de la Secretaría de Relaciones Exteriores carece de legitimación, por lo que su recurso debe desecharse.	11-13
IV.	**Procedencia**	El recurso de revisión es procedente.	14
V.	**Causas de improcedencia**	La causa de improcedencia ya fue estudiada por el Tribunal Colegiado de Circuito. Deja firme sobreseimiento.	14-15
VI.	**Cuestión previa**	Materia de la revisión	15
VII.	**Estudio de fondo**	Los agravios son infundados. Se analiza la constitucionalidad del artículo 14.IV del Reglamento de Pasaportes y del Documento de Identidad y Viaje. **Parámetro de control de regularidad constitucional.** **a)** Igualdad y no discriminación **b)** Libertad religiosa **Test de igualdad.** No supera la grada de necesidad.	15 -35
VIII.	**Revisión adhesiva**	Toda vez que resultaron infundados los agravios se declara sin materia la revisión adhesiva.	36
IX.	**Decisión**	**PRIMERO.** Se **desecha el recurso de revisión** interpuesto por la Dirección General de Oficina de Pasaportes de la Secretaría de Relaciones Exteriores. **SEGUNDO.** En la **materia de la revisión** se **confirma** la sentencia recurrida. **TERCERO.** La Justicia de la Unión **ampara y protege** a la parte quejosa**.** **CUARTO**. Se declara **sin materia** la revisión adhesiva.	36

Suprema Corte de Justicia de la Nación

AMPARO EN REVISIÓN 418/2025

AUTORIDADES RECURRENTES: PRESIDENTA CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEIXCANOS, SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES Y DIRECCIÓN GENERAL DE OFICINA DE PASAPORTES DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

QUEJOSA Y RECURRENTE ADHESIVA: PERSONA SOLICITANTE DE PASAPORTE MEXICANO CON USO DE VELO RELIGIOSO

PONENTE: MINISTRO PRESIDENTE HUGO AGUILAR ORTIZ

SECRETARIA: ALEJANDRA LOYA GUERRERO
Colaboradora: Andrea Guerrero Chiprout

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

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 418/2025, interpuesto por la Presidenta Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Dirección General de Oficina de Pasaportes de la Secretaría de Relaciones Exteriores y, su revisión adhesiva, ambas interpuestas en contra de la sentencia dictada en audiencia constitucional de diecinueve de marzo de dos mil veinticuatro por el Juez Decimoprimero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el juicio de amparo indirecto 1896/2023.

PROYECTO

I. Antecedentes

1. **Antecedentes.** La quejosa es una mujer mexicana que profesa la religión denominada Islam desde hace ocho años, por lo que se considera como musulmana. El libro sagrado de la religión, el Corán, establece que las mujeres a partir de la pubertad deben llevar el hiyab (hijab) o velo en la cabeza como acto de adoración y protección a su dignidad y belleza, pero no cubre el rostro.

2. **Solicitud de pasaporte.** El treinta y uno de octubre de dos mil veintitrés, la quejosa compareció a la Dirección General de Oficinas de Pasaportes de la Secretaría de Relaciones Exteriores en la Ciudad de México para obtener su pasaporte; sin embargo, el servidor público que la atendió le comentó que de acuerdo con el reglamento interno no podía expedirse el pasaporte si en la fotografía portaba el hiyab (hijab) o velo.

3. **Demanda de amparo.** Por escrito presentado el veintiuno de noviembre de dos mil veintitrés la persona solicitante del pasaporte mexicano con uso de velo religioso, por derecho propio, promovió juicio de amparo indirecto en el que reclamó de la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Dirección General de Oficina de Pasaportes, los siguientes actos:

   a. La promulgación, publicación y aplicación del Reglamento de Pasaportes y del Documento de Identidad de Viaje, específicamente la **fracción IV del artículo 14[1].**

   b. La falta de respuesta fundada y motivada a la solicitud de expedición de pasaporte.

[1] **Artículo 14**. Para obtener un pasaporte ordinario, las personas mayores de edad deberán cumplir con los siguientes requisitos: […]
IV. Permitir ser fotografiado con los dispositivos de la Secretaría. La fotografía deberá tomarse de frente, a color, con el fondo blanco, la cabeza descubierta y sin prendas u objetos que cubran parcial o totalmente el rostro, incluidos lentes;

c. La violación a los derechos a la libertad religiosa, no discriminación, libre desarrollo de la personalidad y seguridad jurídica, **al negarle verbalmente y sin fundamento específico el pasaporte mexicano por la portación del Hiyab** (Hiyab) o velo característico del Islam, dado que la quejosa es musulmana.

4. En su demanda de amparo argumentó lo siguiente:

a. Primero. Violación al derecho a la libertad religiosa. La negativa de emitir el pasaporte y la fracción IV artículo 14 del Reglamento de Pasaportes y del Documento de Identidad y Viaje violan su derecho a la libertad religiosa. La fracción establece que la fotografía del pasaporte debe tomarse con la cabeza descubierta y sin prendas u objetos que cubran parcial o totalmente el rostro. La religión islámica no permite descubrir la cabeza en público. Sin embargo, el uso del hiyab no impide la identificación física porque permite apreciar plenamente el rostro.

b. El artículo 4º el Reglamento de Pasaportes establece los únicos supuestos por los que puede negarse la expedición del pasaporte, sin que en él se incluya el supuesto de no descubrir la cabeza para la fotografía respectiva[2].

c. La restricción que establece la fracción IV del artículo 14 del Reglamento no supera un test de proporcionalidad (cuyos pasos son finalidad constitucionalmente válida, idoneidad, necesidad y proporcionalidad):

- **Finalidad válida.** Las autoridades pueden argumentar que la restricción persigue el fin constitucionalmente válido de que las personas acrediten la nacionalidad mexicana y su identidad. Sin embargo, no persigue este fin porque los reglamentos no deben vulnerar la libertad religiosa.

- **Idoneidad.** El requisito de ser fotografiado con la cabeza descubierta no es idóneo para acreditar la identidad de la persona, pues el hiyab sí permite identificar plenamente a la portadora.

[2] **Artículo 4.** No se expedirá pasaporte a quien se encuentre en alguno de los siguientes supuestos:
I. Que esté sujeto a un impedimento judicial o administrativo, y
II. Que no se cuente con el consentimiento a que se refiere el artículo 19 del presente Reglamento.

- **Necesidad.** Existen otros medios idóneos para lograr los mismos fines y que afectan en menor medida la libertad religiosa de la quejosa. La identidad de una persona puede conocerse con las facciones de su cara, y el descubrimiento de la cabeza no afecta la fisionomía facial ni permite en mayor grado percibir la cara del solicitante. También pueden tomarse las huellas dactilares, las cuales ya se utilizan para la expedición de pasaportes. Descubrir la cabeza solo permite conocer el cabello de la solicitante, lo cual no es indispensable para identificar a las personas porque las características del cabello no son permanentes y se pueden cambiar fácilmente.

- **Proporcionalidad.** La restricción genera una mayor afectación a la libertad religiosa de la quejosa que el beneficio que obtiene la sociedad de conocer una característica intrascendente e innecesaria para la identificación de una persona con el pasaporte.

d. **Segundo. Violación al derecho a la no discriminación.** La exposición de motivos de la Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones establece que la religión constituye uno de los elementos fundamentales de su concepción de vida, por lo que la libertad de religión o convicciones debe ser respetada y garantizada.

e. Se solicita aplicar el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, ya que los actos son discriminatorios en contra de una mujer musulmana, sin que superen un test de proporcionalidad.

f. **Tercero. Violación al derecho al libre desarrollo de la personalidad.** La elección del Islam como religión y la identificación de la quejosa como musulmana es parte del ejercicio del libre desarrollo de la personalidad. La portación del hiyab es parte de las decisiones personales de la quejosa, pues busca ejercer la libertad religiosa en público. Los actos reclamados impiden el ejercicio del libre desarrollo de la personalidad.

g. **Cuarto. Violación al derecho a la legalidad y seguridad jurídica.** La negativa verbal de expedir el pasaporte vulnera los derechos de legalidad y seguridad jurídica, pues no tuvo ninguna fundamentación ni motivación, y la quejosa no supo cuáles fueron los fundamentos legales y razonamientos lógico-jurídicos utilizados por la autoridad,

5. **Sentencia de amparo.** El amparo indirecto se registró con el expediente 1896/2023 del Juzgado Decimoprimero de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México. El diecinueve de marzo de dos mil veinticuatro emitió la sentencia en la que sobreseyó el juicio por una parte y concedió el amparo por otra, considerando lo siguiente:

a. Determinó que son inexistentes los actos consistentes en la negativa verbal de expedir el pasaporte, reclamado al Presidente de la República y al Titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como la omisión de dar respuesta a la solicitud de expedición de pasaporte, atribuido al Presidente y al Titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores y a la Dirección General de Oficina de Pasaportes. Por lo tanto, sobreseyó el juicio respecto de estos actos.

b. Al estudiar el fondo del asunto, desarrolló el contenido de la libertad religiosa y señaló que la religión del Islam impone el uso obligatorio del hiyab a las mujeres, el cual solo se puede retirar a puerta cerrada en su hogar.

c. Concluyó que la regla de la fracción IV del artículo 14 del Reglamento de Pasaportes y del Documento de Identidad de Viaje, consistente en que la persona interesada debe tomarse una foto con la cabeza descubierta, impone una obligación que se contrapone con la religión y creencias de la quejosa.

d. Determinó que la medida no supera un test de proporcionalidad. La exigencia de que el pasaporte tenga una foto con la cabeza descubierta tiene el fin constitucionalmente válido de acreditar la nacionalidad mexicana y la identidad de la persona, sobre todo en el extranjero. La medida sí es idónea para lograr el fin, pues establece lineamientos para acreditar la identidad de las personas. No obstante, la medida no es necesaria, pues existen otras alternativas que permiten lograr el mismo fin y que no implican que la quejosa se descubra la cabeza. La identidad de la persona se puede conocer únicamente con la cara descubierta, lo que permite apreciar las facciones, el color de ojos, nariz, boca, color de piel, etc. También se pueden usar aparatos electrónicos para tomar las huellas dactilares. Además, aunque tener la cabeza descubierta permite conocer las características del cabello, lo cierto es que dichos aspectos no son permanentes y son fáciles de cambiar. Incluso, la quejosa ofreció

PROYECTO

como prueba su credencial de elector, en cuya fotografía aparece con el hiyab y permite identificarla.

e. Por lo anterior, la norma reclamada transgrede en mayor medida la libertad religiosa, pues existen otras alternativas disponibles para lograr los mismos fines de la norma y que son compatibles con los derechos de la quejosa.

f. En consecuencia, declaró la inconstitucionalidad de la fracción IV del artículo 14 del Reglamento de Pasaportes y del Documento de Identidad y Viaje y concedió el amparo a la quejosa para el efecto de que las autoridades responsables no apliquen la norma reclamada a la quejosa y le expidan un pasaporte cuando se cumplan el resto de los requisitos aplicables para los pasaportes.

6. Recurso de revisión principal. En desacuerdo con la sentencia que concedió el amparo a la quejosa, las autoridades responsables: Presidencia de la República, Secretaría de Relaciones Exteriores y Dirección General de Oficina de Pasaportes de la Secretaría de Relaciones exteriores interpusieron recurso de revisión. En sus agravios manifestaron lo siguiente:

a. El Juez de Distrito no resolvió la problemática planteada, ni respetó los principios de congruencia y exhaustividad de las sentencias.

b. El Juez identificó una supuesta discriminación hacia la quejosa y hacia su religión. Sin embargo, le concedió derechos y prerrogativas que le otorgan un trato diferente al que reciben los demás gobernados. Esto demuestra que el Juez no estudió los argumentos de las autoridades responsables.

c. Las autoridades responsables no han realizado ningún acto u omisión con el fin de prohibir o restringir el derecho de la quejosa de profesar una religión. Además, los actos religiosos de culto público se celebran ordinariamente en los templos, y los que se celebran extraordinariamente se deben sujetar a la ley reglamentaria. Se debe tomar en cuenta que la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público establece que las convicciones religiosas no eximen en ningún caso el cumplimiento de las leyes del país.

d. La norma impugnada impone una exigencia al usuario, la cual obliga a la persona a descubrir la cabeza para la toma de fotografía, sin dar opción ni trato diferenciado a ninguna persona, mayor o menor de edad, ni por condición social, raza, religión, preferencia, situación económica, etc.

e. El Reglamento de Pasaportes y del Documento de Identidad de Viaje señala que el pasaporte es un documento de viaje que la Secretaría de Relaciones Exteriores expide a los mexicanos para acreditar su nacionalidad e identidad y solicitar a las autoridades el paso a su país. Por lo tanto, es imprescindible que se identifique la identidad del titular durante el trámite del pasaporte, y el requisito de la foto con la cabeza descubierta busca cumplir con ese fin.

f. La medida permite proteger la nacionalidad e identidad de las personas solicitantes e impide que terceros usurpen dichos atributos. Además, mantiene el prestigio del pasaporte como un documento de viaje seguro y confiable internacionalmente.

g. La seguridad del proceso de emisión no solo tiene repercusión al interior, sino también en el respeto internacional del que goza la integridad del documento. México tiene el compromiso internacional de emplear medidas de seguridad efectivas para la emisión de identificaciones para viajes, evitar los documentos fraudulentos, cooperar, prevenir el terrorismo y fortalecer la seguridad en las fronteras. Por lo tanto, la seguridad de los procesos de expedición de pasaportes sirve para cumplir con ese compromiso, además de que repercute en la presentación del pasaporte mexicano ante autoridades extranjeras.

h. El requisito de la foto con la cabeza descubierta no es discriminatorio ni limita la libertad de pensamiento, conciencia, religión y expresión, pues el fin del requisito es acreditar la identidad de la persona. Hacer una excepción a este requisito le otorgaría a la quejosa un trato especial o diferenciado, lo que discriminaría a los otros grupos religiosos distintos a la religión musulmana. Asimismo, la excepción abriría la posibilidad a que los pasaportes se expidan con las condiciones que los propios solicitantes quieran, con el simple argumento de que se les está discriminando y vulnerando la libertad de pensamiento.

PROYECTO

i. Las Oficinas de Pasaportes de la Secretaría de Relaciones Exteriores brindan una atención especial para respetar las convicciones religiosas de las mujeres musulmanas. La persona que les toma la fotografía sin el hijab es una mujer y lo hace en la forma más privada posible. Esto es una cuestión de cortesía porque no está previsto en la normativa.

j. El servicio de expedición de pasaportes se realiza en el marco de seguridad nacional, por lo que es de suma importancia controlar la seguridad del proceso de emisión de pasaportes para acreditar fehacientemente la nacionalidad e identidad de las personas. Particularmente, la Dirección General de Oficinas de Pasaportes se considera como una instancia de Seguridad Nacional porque la información relacionada con la expedición de pasaportes debe formar parte de la Red Nacional de Información. Esto permite el intercambio de información de la base de datos de independencia para el desarrollo de inteligencia y contrainteligencia para investigar las amenazas a la seguridad nacional. De allí la importancia de que la información que contienen los pasaportes debe mantener las formas y lineamientos adecuados.

k. La autoridad responsable está impedida jurídica y materialmente de expedir un pasaporte mexicano cuando existe normatividad específica que establece estrictamente la forma en la que se debe tomar la fotografía. Por lo tanto, la quejosa no tiene un derecho que se le pueda restituir en el amparo.

l. Por todo lo anterior, solicita que se le niegue el amparo a la quejosa.

7. Recurso de revisión adhesiva. interpuso recurso de revisión adhesiva para alegar lo siguiente:

a. La resolución del Juez de Distrito fue correcta, al determinar que la fracción IV del artículo 14 del Reglamento de Pasaportes es inconstitucional porque no supera un test de proporcionalidad. Particularmente, porque existen otras medidas para comprobar la identidad de la quejosa que sí son compatibles con su libertad religiosa.

b. No se actualiza la causal de improcedencia del amparo consistente en que los actos se consumaron de manera irreparable, pues bajo

este argumento todas las demandas de amparo serían improcedentes.

c. Destacó el derecho a la no discriminación y el deber de juzgar con perspectiva de género porque es una mujer musulmana.

d. Finalmente, señaló que el Juez de Distrito protegió los derechos de la quejosa con base en circunstancias objetivas, y que este no es un litigio entre particulares porque la quejosa está sometida a la autoridad. Todas las autoridades tienen el deber de respetar y garantizar los derechos humanos, y, por lo tanto, la decisión del Juez de otorgar el amparo no fue desequilibrada porque de inicio la relación ya está desbalanceada en favor de la autoridad.

8. Trámite ante el Tribunal Colegiado. Los recursos de revisión principal y adhesivo se registraron con el expediente 218/2024 del Decimotercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Mediante sentencia de veintinueve de enero de dos mil veinticinco, el Tribunal solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que reasumiera su competencia originaria para conocer del asunto.

9. Trámite ante la Suprema Corte. En sesión de veinticinco de septiembre de dos mil veinticinco, la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió reasumir su competencia originaria para conocer del presente recurso de revisión. Mediante acuerdo de treinta de septiembre de dos mil veinticinco, el Ministro Presidente Hugo Aguilar Ortiz registró el recurso con el expediente 418/2025 y lo turnó a su ponencia para elaborar el proyecto de sentencia.

10. Oposición a la publicación de datos personales. En el juicio de amparo, la quejosa se opuso a la publicación de sus datos personales.

PROYECTO

11. Publicación del proyecto. De conformidad con el artículo 73, párrafo segundo de la Ley de Amparo[3], el proyecto de sentencia se hizo público, con la misma anticipación que la publicación de listas de los asuntos.

II. Competencia

12. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver el amparo en revisión conforme a los artículos 107, fracción VIII, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[4], 83 de la Ley de Amparo[5], 16, fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación[6], así como con el punto segundo, fracción IV, inciso a) del Acuerdo General Plenario 2/2025 de este Alto Tribunal, publicado el diecinueve de septiembre de dos mil veinticinco[7].

---

[3] **Artículo 73.** […]
El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los tribunales colegiados de circuito, tratándose de resoluciones sobre la constitucionalidad o convencionalidad de una norma general y amparos colectivos, deberán hacer públicos los proyectos de sentencias que serán discutidos en las sesiones correspondientes, cuando menos con tres días de anticipación a la publicación de las listas de los asuntos que se resolverán.

[4] **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: […]
VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo las Juezas y los Jueces de Distrito o los Tribunales Colegiados de Apelación procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:
a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad. […]

[5] **Artículo 83.** Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de revisión contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional, cuando habiéndose impugnado normas generales por estimarlas inconstitucionales, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución y subsista en el recurso el problema de constitucionalidad. […]

[6] **Artículo 16.**
La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá: […]
III. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los Juzgados de Distrito o los Tribunales Colegiados de Apelación, cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; subsista en el recurso el problema de constitucionalidad;

[7] **SEGUNDO.** Competencia reservada del Pleno de la SCJN. La SCJN conservará para su resolución: […]
VIII. Los amparos en revisión:
a) Tramitados en la vía indirecta, en los que, subsistiendo la materia de constitucionalidad de leyes federales, tratados internacionales, o la interpretación directa de algún precepto

III. Oportunidad y Legitimación

13. No es el caso de analizar la oportunidad del recurso de revisión principal y de su adhesión, así como la legitimación de quienes los interpusieron, con la salvedad que se desarrolla enseguida, dado que el Tribunal Colegiado de Circuito ya se ocupó de tal cuestión[8].

14. Sin embargo, este Alto Tribunal sostiene que debe **desecharse el recurso de revisión por lo que hace a la Dirección General de Oficina de Pasaportes de la Secretaría de Relaciones Exteriores,** actuando por sí, al tenor del criterio contenido en la tesis de la extinta Segunda Sala de rubro: "**REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE DESECHARLO CUANDO ADVIERTA QUE FUE INCORRECTA LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AL RECONOCERLE LEGITIMACIÓN A LA AUTORIDAD RESPONSABLE RECURRENTE**"[9].

15. En efecto, la Dirección General de Oficina de Pasaportes, carece de legitimación para interponer el recurso de revisión por sí, dado que aun cuando tiene la calidad de autoridad responsable en términos del artículo 5º, fracción II, de la Ley de Amparo, lo cierto es que no se actualiza en su contra la afectación a que se refiere el artículo 87, párrafo primero, de la Ley de Amparo que dice que: "*Las autoridades responsables sólo podrán interponer el recurso de revisión contra sentencias que afecten directamente el acto reclamado de cada una de ellas;* ***tratándose de amparo contra normas generales podrán***

---

constitucional o convencional, no exista precedente, conforme al artículo 107, fracción VIII, de la CPEUM, y […]

[8] En sesión de veintinueve de enero de dos mil veinticinco, el Decimotercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, determinó que en el asunto de que se trata (antes amparo en revisión 218/2024) que los recursos de revisión principal y adhesivo se interpusieron oportunamente y por parte legitimada

[9] Registro 163738, derivada del amparo en revisión 495/2009, resuelto por unanimidad de cinco votos. Ponente: José Fernando Franco González Salas.

hacerlo los titulares de los órganos del Estado a los que se encomiende su emisión o promulgación".

16. Al efecto, adquiere relevancia que de conformidad con el artículo 87 de la Ley de Amparo, si se impugnó un reglamento, emplazándose al funcionario que lo expidió, y se concedió la protección federal, por considerarse que tal reglamento es inconstitucional, no pueden hacer valer el recurso las autoridades ejecutoras que han aplicado el reglamento, aduciendo la constitucionalidad del propio reglamento, al no tratarse de vicios propios sino que ese vicio corresponde a las autoridades ordenadoras (es decir, los actos consistentes en la expedición y la promulgación del reglamento).

17. Es ilustrativa, en lo conducente, la tesis de la entonces Segunda Sala de rubro: "**AUTORIDADES EJECUTORAS. SÓLO PUEDEN INTERPONER REVISIÓN EN CUANTO LA SENTENCIA AFECTE DE MODO DIRECTO LOS ACTOS QUE DE LAS MISMAS SE RECLAMARON**"[10].

18. Así, únicamente están facultados para interponer revisión en defensa de un reglamento federal la Presidencia de la República o la Secretaría de Estado a que el asunto corresponda, en términos del artículo 92 de la Constitución General, que establece que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

19. Luego, si en el caso para conceder el amparo en la sentencia recurrida, el juez de distrito se basó en la inconstitucionalidad del artículo 14, fracción IV, del Reglamento de Pasaportes y del Documento de

[10] Registro 163738, derivada del amparo en revisión 495/2009, resuelto por unanimidad de cinco votos. Ponente: José Fernando Franco González Salas.[10] Registro 265400, derivada del amparo en revisión 3149/66, resuelto el 24 de abril de 1967 por unanimidad de votos. Ponente: Octavio Mendoza González.

Identidad de Viaje, es evidente que la Dirección General de Oficina de Pasaportes, no está en aptitud de interponer el recurso de revisión, dado que no participó en la emisión o promulgación del Reglamento.

20. Además de que el amparo no se concedió por vicios propios de ésta, sino por violaciones a derechos humanos advertidos en la porción normativa impugnada. Al respecto, es aplicable la tesis pronunciada por este Tribunal Pleno de rubro: "**REVISION. AUTORIDADES EJECUTORAS. CARECEN DE LEGITIMACION PARA INTERPONERLA EN AMPARO CONTRA LEYES, AUN CUANDO SOLO INVOQUEN UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA**"[11].

21. Sin que en el caso se esté en el supuesto de excepción al que se refiere la tesis 2a./J. 11/2014 (10a.) de rubro: "**REVISIÓN EN AMPARO CONTRA LEYES. LA AUTORIDAD EJECUTORA TIENE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER DICHO RECURSO CUANDO CONTROVIERTA EL EFECTO DADO AL FALLO PROTECTOR QUE LA VINCULA"[12],** toda vez que la Dirección recurrente no controvierte los efectos dados al fallo protector, sino que se limita a respaldar la constitucionalidad de la norma impugnada.

22. Por lo tanto, procede **desechar el recurso de revisión** interpuesto por la Dirección General de Oficina de Pasaportes de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

[11] Registro 809724, derivada de la reclamación en el amparo en revisión 5768/79, resuelto por unanimidad de diecinueve votos.

[12] Registro 2005718 derivada de la Contradicción de tesis 415/2013. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Cuarto del Décimo Octavo Circuito y Primero del Vigésimo Segundo Circuito. 8 de enero de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.

IV. Procedencia

23. El recurso de revisión es procedente en términos del artículo 81, fracción I, inciso e) de la Ley de Amparo[13], ya que se interpuso en contra de una sentencia de amparo indirecto dictada por un Juez de Distrito respecto de la cual subsiste el problema de constitucionalidad de un reglamento federal.

V. Causas de Improcedencia

24. Al conocer de este asunto, el Decimotercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el amparo en revisión 218/2024, dejó firme el sobreseimiento decretado en el resolutivo primero de la sentencia sujeta a revisión, respecto de la inexistencia de los actos reclamados consistentes en: (1) la negativa verbal de expedir el pasaporte a nombre de la quejosa, y (2) la omisión de dar respuesta a su solicitud de expedición del documento, atribuidos al Presidente de la República, al Titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores y al Titular de la Dirección General de Oficinas de Pasaporte de la Secretaría de Relaciones Exteriores; respectivamente.

25. En esa medida, aun cuando en la revisión las autoridades responsables hicieron nuevamente valer la causa de improcedencia, no resulta procedente emitir un pronunciamiento adicional, ya que el sobreseimiento decretado en relación con esos actos quedó firme.

26. De igual modo, el Tribunal Colegiado hizo constar que el Juzgado de Distrito analizó todas las causales de improcedencia en el juicio de

[13] **Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:
I. En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes: […]
e) Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia.

PROYECTO

amparo indirecto, que no existen causales de improcedencia pendientes de estudio ni advirtió alguna otra de oficio.

27. Esta Suprema Corte de Justicia tampoco advierte ninguna causal de improcedencia de oficio, por lo que procede al estudio del fondo del asunto.

VI. Cuestión previa

28. Dado que el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento dejó firme el sobreseimiento decretado en el resolutivo primero de la sentencia sujeta a revisión, no es materia de la revisión el resolutivo primero de dicha sentencia. Es aplicable la jurisprudencia 13/1991 de rubro **"REVISIÓN. NO ES MATERIA DE ESTE RECURSO EL RESOLUTIVO QUE NO AFECTA A LA RECURRENTE Y NO SE IMPUGNA POR LA PARTE A QUIEN PUDO PERJUDICAR"**[14]**.**

VII.Estudio de Fondo

29. La materia del presente asunto consiste en analizar si el artículo 14, fracción IV, del Reglamento de Pasaportes y del Documento de Identidad de Viaje[15] que exige que la fotografía del pasaporte sea con la *cabeza descubierta*, vulnera los derechos a la libertad religiosa y de igualdad y no discriminación.

[14] Registro digital y registro digital 207016. Último Precedente: Amparo en revisión 3686/89, resuelto el 4 de marzo de 1991 por unanimidad de cuatro votos de la extinta Tercera Sala. Ponente: Ministro Salvador Rocha Díaz.

[15] **Artículo 14**. Para obtener un pasaporte ordinario, las personas mayores de edad deberán cumplir con los siguientes requisitos: […]
IV. Permitir ser fotografiado con los dispositivos de la Secretaría. La fotografía deberá tomarse de frente, a color, con el fondo blanco, la cabeza descubierta y sin prendas u objetos que cubran parcial o totalmente el rostro, incluidos lentes;

30. Ello, pues aún y cuando la parte quejosa reclamó la totalidad del artículo 14, fracción IV, del Reglamento de Pasaportes y del Documento de Identidad de Viaje, el vicio de inconstitucionalidad lo hizo recaer exclusivamente en el requisito que exige que la fotografía del pasaporte sea con la *cabeza descubierta* y, en esos términos se pronunció el juez de distrito, pues únicamente concedió el amparo para el efecto de que desincorpore de su esfera jurídica la fracción IV del artículo 14 del Reglamento de Pasaportes y del Documento de Identidad y Viaje, en la parte relativa a la exigencia de descubrir su cabeza para ser fotografiada, con motivo del uso del “hiyab” que porta como parte de la religión que profesa.

31. Esto es, el tema central de este caso es determinar si la regla que exige que la fotografía del pasaporte se tome “con la cabeza descubierta” afecta el derecho de una persona a practicar su religión y si implica un trato discriminatorio.

32. La autoridad responsable considera que el artículo impugnado no viola el derecho a la libertad religiosa, pues no prohíbe, evita o restringe el derecho de la quejosa a profesar una religión. Sostiene que el ejercicio de los actos religiosos de culto debe celebrarse ordinariamente en los templos y, fuera de éstos, debe sujetarse a la ley reglamentaria correspondiente. En ese sentido, aduce que las convicciones religiosas no eximen del cumplimiento de la ley, conforme a lo dispuesto por la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

33. Asimismo, afirma que la disposición impugnada no es discriminatoria, toda vez que el requisito de descubrir la cabeza para la toma de la fotografía aplica de manera general y uniforme a todas las personas, sin distinción de religión, género o condición. De ahí que no se configure un trato diferenciado o una carga especial dirigida a la quejosa.

PROYECTO

34. Por otro lado, argumenta que el artículo 14, fracción IV, del Reglamento de Pasaportes y del Documento de Identidad y Viaje encuentra plena justificación constitucional y administrativa, dado que el pasaporte es un documento oficial que acredita, además de la nacionalidad mexicana, la identidad de su titular, dentro de un marco de seguridad nacional e internacional. A su juicio, resulta imprescindible que la identidad de quien lo solicita sea comprobada de manera fehaciente durante el trámite, razón por la cual la fotografía debe tomarse con la cabeza descubierta y sin prendas u objetos que cubran parcial o totalmente el rostro.

35. Los agravios formulados por la autoridad responsable resultan **infundados**.

36. Esto, pues como lo consideró el juez de distrito si bien el artículo impugnado tiene como finalidad garantizar la identificación de las personas que solicitan un pasaporte, la interpretación y aplicación del requisito de que la fotografía se tome “con la cabeza descubierta” **no supera el test de proporcionalidad (aunque aplicado en sentido estricto),** derivado del parámetro de regularidad constitucional aplicable en materia de igualdad y no discriminación y de libertad religiosa.

Parámetro de control de regularidad constitucional

a) Igualdad y no discriminación

37. El derecho humano a la igualdad jurídica se configura por distintas facetas que, aunque son interdependientes y complementarias entre sí, pueden distinguirse conceptualmente en dos modalidades: 1) la igualdad formal o de derecho; y, 2) la igualdad sustantiva o de hecho.

38. La primera es una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone, a su vez, de la igualdad ante la ley, como uniformidad en la

PROYECTO

aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades, e igualdad en la norma jurídica, que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que consiste en el control del contenido de las normas, a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad, en sentido amplio.

39. Las violaciones a esta faceta del principio de igualdad jurídica dan lugar a actos discriminatorios directos, cuando la distinción en la aplicación o en la norma obedece explícitamente a un factor prohibido o no justificado constitucionalmente, o a actos discriminatorios indirectos, que se dan cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutra, pero el efecto o su resultado conlleva a una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social, sin que exista una justificación objetiva para ello.

40. Por su parte, la segunda modalidad (igualdad sustantiva o de hecho) radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva que en algunos casos sea necesario remover o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a quienes integran ciertos grupos sociales vulnerables, gozar y ejercer tales derechos.

41. En ese sentido, el artículo 1° constitucional prohíbe toda forma de discriminación basada en categorías sospechosas, tales como el origen étnico o nacional, el género, la edad, la discapacidad, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, el sexo, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto o resultado anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

PROYECTO

42. De conformidad con el parámetro de control de regularidad constitucional, el principio de igualdad y no discriminación atraviesa todo el orden jurídico mexicano. En consecuencia, cualquier trato diferenciado que sea discriminatorio respecto del ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución resulta, por sí mismo, incompatible con el orden constitucional.

43. Lo anterior, encuentra sustento en la tesis P. VII/2016 (10a.), del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "**DISCRIMINACIÓN POR OBJETO Y POR RESULTADO. SU DIFERENCIA**"[16], así como en la diversa jurisprudencia P./J. 9/2016 del Pleno de este Alto Tribunal de rubro: "**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL"[17].**

44. No obstante, debe tenerse presente que no toda diferencia de trato constituye discriminación. Desde el punto de vista jurídico, la **distinción** y la **discriminación** son conceptos distintos: la primera se refiere a una diferenciación razonable y objetiva, mientras que la segunda implica una diferencia arbitraria o injustificada que redunda en el menoscabo de los derechos humanos.

45. De modo que, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada. No se debe perder de vista, además, que la discriminación tiene como nota característica que el trato diferente afecta el ejercicio de un derecho humano. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.

---

[16] Registro digital 2012597. Acción de inconstitucionalidad 8/2014, resuelta el 11 de agosto de 2015 por mayoría de votos del Pleno. Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

[17] Registro digital 2012594. Acción de inconstitucionalidad 8/2014, resuelta el 11 de agosto de 2015 por mayoría de votos del Pleno. Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

PROYECTO

46. En efecto, cuando se trata de medidas legislativas o administrativas que hagan una distinción con base en una **categoría sospechosa**, ya sea de manera directa o indirecta, por la cual tengan un impacto diferenciado sobre un grupo históricamente vulnerable, resulta necesario realizar un **escrutinio más estricto** de la norma o del acto de autoridad, a fin de verificar si la restricción persigue un fin constitucionalmente imperioso, si es idónea y necesaria para alcanzarlo, y si resulta proporcional en sentido estricto.

47. En consecuencia, toda medida o acto de autoridad que establezca una distinción basada en una **categoría sospechosa** debe someterse a un **test de escrutinio estricto** para poder considerarse constitucional.

48. En primer lugar, debe examinarse si la distinción persigue una **finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional**. A diferencia del escrutinio ordinario —en el que basta que la medida tenga una finalidad constitucionalmente válida—, en este nivel de análisis se exige un objetivo constitucionalmente importante, es decir, que proteja un mandato de rango constitucional.

49. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. Esto implica que la medida impugnada debe estar directamente conectada con la consecución de dicho objetivo, no siendo suficiente que exista una relación remota, eventual o meramente potencial.

50. En tercer y último lugar, en cuanto a las gradas del examen de igualdad, la distinción debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional. En otras palabras, sólo será válida si no existe una alternativa menos gravosa para los derechos de las personas que permita alcanzar el mismo resultado.

PROYECTO

51. Dichos razonamientos derivan de lo considerado en la jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "**CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO**"[18].

52. De esta manera, la vulneración a los principios de igualdad y no discriminación no sólo ocurre cuando las normas, los actos, las políticas, las prácticas y los programas invocan explícitamente un factor prohibido de discriminación –categoría sospechosa–, sino también cuando, aun siendo **aparentemente neutrales**, su contenido o aplicación produce un **impacto desproporcionado** en personas o grupos históricamente en situación de desventaja, sin que exista una **justificación robusta, objetiva y razonable** que lo sustente.

53. Para determinar que una norma, política pública o acto que no establece una distinción, restricción o exclusión explícita genera, en los hechos, un efecto discriminatorio, debe incorporarse al análisis una valoración de los factores contextuales y estructurales que rodean su aplicación, ubicándose entre estos factores las relaciones en torno al género, la religión, prácticas sociales y culturales que asignan distinto valor a ciertas actividades en tanto son realizadas por grupos históricamente desaventajados, las condiciones socioeconómicas, entre otros.

54. Tales elementos pueden provocar que una norma general, política pública o acto de autoridad, aunque esté redactada en términos neutros y sin aludir directamente al sexo, género, religión, orientación sexual, raza o pertenencia étnica, provoque una diferencia de trato injustificada de acuerdo con la situación que ocupen las personas dentro de la estructura social.

55. Apoyan las consideraciones que anteceden, la tesis 1a. CXXI/2018 (10a.), de rubo: "**DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O NO EXPLÍCITA. SU**

[18] Registro digital 2012589. Acción de inconstitucionalidad 8/2014, resuelta el 11 de agosto de 2015 por mayoría de votos del Pleno. Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

DETERMINACIÓN REQUIERE EL ANÁLISIS DE FACTORES CONTEXTUALES Y ESTRUCTURALES"[19].

56. En el caso, la norma que establece que para obtener un pasaporte ordinario, las personas mayores de edad deberán cumplir, entre otros requisitos, con el relativo a permitir ser fotografiado con la cabeza descubierta y sin prendas u objetos que cubran parcial o totalmente el rostro, aunque puede parecer neutral, su **impacto recae de manera diferenciada sobre las mujeres que profesan el Islam**, pues son ellas quienes, en ejercicio de su fe, utilizan el velo (*hiyab*) como una manifestación externa de sus convicciones religiosas.

57. Ello puede configurar una forma de **discriminación indirecta**, prohibida por el artículo 1º constitucional, al imponer una carga especial a un grupo específico de mujeres que no enfrentan las demás personas cuya fe no les impide descubrirse la cabeza para la toma de una fotografía para efecto de obtener su pasaporte.

58. En la Guía "*Laws that Discriminate Against Women*", emitida por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)[20] se indica que las leyes que parecen neutrales pero que impactan mayoritariamente a un grupo (por ejemplo, mujeres que usan velo) pueden constituir una forma de discriminación indirecta.

59. Lo anterior evidencia que el análisis del presente asunto debe realizarse **bajo una perspectiva de género con enfoque interseccional**, dado

[19] Registra digital 2017989. Amparo directo en revisión 2730/2015, resuelto el 23 de noviembre de 2016 por unanimidad de votos de la extinta Primera Sala. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

[20] Banda, Fareda. *Project on a mechanism to address laws that discriminate against women, Office of the High Commissioner for Human Rights – Women's Rights and Gender Unit,* 2008. Consultable en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/laws_that_discriminate_against_women.pdf

que la medida impugnada incide especialmente en las mujeres cuya religión es el Islam.

60. Desde esta óptica, el estudio del caso no puede limitarse a determinar si la restricción es formalmente neutral, sino que debe valorar sus efectos reales y contextuales, atendiendo a la manera en que las **múltiples condiciones de vulnerabilidad** interactúan entre sí y colocan a las mujeres que practican el Islam en una posición de desventaja estructural frente a la norma impugnada.

61. En relación con esto, debe señalarse que de acuerdo con el estudio denominado "*Panorama de las Religiones en México 2020*" elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para 2020, oficialmente México tenía 7,982 personas que pertenecían al grupo religioso islámico[21].

62. De este grupo de personas, las mujeres que practican el islam cubren su cabeza con telas que tienen distintas características. Por un lado, se encuentran aquéllos que dejan al descubierto el rostro como la *shayla*, el *hijab* o el *chador*. Por otro lado, se encuentran los velos integrales como el *burka* o el *niqab,* que ocultan el rostro por completo o dejan a la vista únicamente la franja de los ojos[22].

63. En ese sentido, la exigencia de que la fotografía del pasaporte ordinario se realice con la cabeza descubierta genera un impacto diferenciado en las mujeres que practican el Islam; en tanto que, la necesidad de prescindir de dicha prenda al momento de la captura de la imagen puede disuadirlas de continuar con el trámite o retrasar la obtención del

[21] Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México)..Panorama de las Religiones en México 2020. INEGI, 2020, p. 5., consultable en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463910404.pdf

[22] Aláez Corral Benito y Ruiz Ruiz Juan José, Democracia constitucional y prohibición del velo islámico en los espacios públicos, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2014, p.22.

documento, lo que a su vez puede limitar el acceso a derechos que requieren la presentación del pasaporte.

64. Así, el velo islámico debe ser considerado como un símbolo religioso en la medida en que es una expresión de las creencias religiosas de la mujer que lo porta.

b) Libertad religiosa

65. Ha sido criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que las libertades de conciencia y de religión están protegidas por el artículo 24 de la Constitución[23] y se contemplan también en diversos instrumentos internacionales como el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[24] y el artículo 12 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[25].

---

[23] **Artículo 24.** Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley. Nadie podrá utilizar los actos públicos de expresión de esta libertad con fines políticos, de proselitismo o de propaganda política.

El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.

[24] **Artículo 18**

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.

2. Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección.

3. La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás. […]

[25] **Artículo 12. Libertad de Conciencia y de Religión**

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de conservar su religión o sus creencias, o de cambiar de religión o de creencias, así como la libertad de profesar y divulgar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado.

2. Nadie puede ser objeto de medidas restrictivas que puedan menoscabar la libertad de conservar su religión o sus creencias o de cambiar de religión o de creencias.

3. La libertad de manifestar la propia religión y las propias creencias está sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás. […]

66. Respecto de la libertad religiosa, ha sostenido que es "un *derecho fundamental que garantiza la posibilidad real de que cualquier persona pueda practicar libremente su religión, tanto individualmente como asociado con otras personas*" y que "*permite que de forma independiente y autónoma se pueda creer, dejar de creer o no creer en una determinada religión*"[26].

67. Todas las personas tenemos derecho a la libertad religiosa, la cual se expresa de dos maneras distintas: 1) *ad intra* y, 2) *ad extra.* La libertad de manifestar una religión implica que toda persona pueda ejercer ese derecho, individual o colectivamente, en público o en privado, con la doble condición de no atentar contra los derechos y libertades de los demás ni perjudicar el orden público.

68. En el amparo en revisión 136/2021, la extinta Primera Sala determinó que este derecho tiene un contenido dual que abarca una dimensión externa en la que toda persona puede realizar (o abstenerse de hacerlo) expresiones relacionadas con una determinada religión, de forma personal o colectiva[27]. Por otro lado, que la dimensión interna de este derecho entraña elementos profundamente íntimos de las personas, pues se relaciona con sus ideas, perspectivas y, en general, con su propia cosmovisión.

69. En el amparo en revisión 439/2015, la extinta Segunda Sala destacó que el derecho de libertad religiosa es personalísimo y, por lo tanto, el Estado no puede intervenir en él[28]. Sin embargo, al igual que otros derechos, está sujeto a las limitaciones ya establecidas en la ley, como el orden o la moral pública, la seguridad y los derechos de terceros.

---

[26] Amparo en revisión 1049/2017. Resuelto el 15 de agosto de 2018 por mayoría de cuatro votos de la extinta Primera Sala. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

[27] Resuelto el 5 de octubre de 2022 por unanimidad de votos. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

[28] Resuelto el 28 de octubre de dos mil quince por unanimidad de votos. Ponente: Ministro Juan N. Silva Meza.

70. Así el mandato genérico del artículo 12.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a que nadie puede ser objeto de medidas restrictivas que puedan menoscabar la libertad de conservar su religión o sus creencias o de cambiar de religión o de creencias, encuentra como límite lo establecido en el punto 3 de ese precepto convencional, conforme al cual la libertad de manifestar la propia religión y las propias creencias está sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley y que sean necesarias para proteger la **seguridad, el orden, la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás**[29].

71. Conforme a ese parámetro de regularidad constitucional, cualquier limitación a la libertad religiosa que no sea necesaria para proteger la seguridad, el orden, la salud, la moral pública o los derechos y libertades de los demás, es inconvencional.

72. Ello podría ocurrir, por ejemplo, cuando los símbolos o atuendos religiosos se emplean con fines ajenos a la manifestación de la fe, tales como la incitación a la violencia, la imposición de creencias, la propagación de ideologías de odio o la justificación de actos contrarios a la dignidad humana.

73. De igual modo, atendiendo al orden, la moral pública y los derechos y libertades de los demás, la libertad religiosa podría limitarse para atender a otro principio constitucional igual de importante, como lo es la **laicidad** contenida en el artículo 40 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual el Estado Mexicano es una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen

[29] **Artículo 12. Libertad de Conciencia y de Religión** […]
2. Nadie puede ser objeto de medidas restrictivas que puedan menoscabar la libertad de conservar su religión o sus creencias o de cambiar de religión o de creencias.
3. La libertad de manifestar la propia religión y las propias creencias está sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás. […]

PROYECTO

interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental.

74. Conforme a este principio debe existir una separación entre las funciones estatales y las religiosas y, por lo tanto, el Estado no puede participar en la promoción de una religión en particular, sino que debe permitir el libre ejercicio de la pluralidad religiosa conforme al principio de igualdad a fin de no menoscabar los derechos y libertades de los demás.

75. De igual modo, conforme al diverso precepto 130 de la Constitución General[30], el principio de separación del Estado y las iglesias, implica, entre otras cuestiones que las autoridades no puedan intervenir en la vida interna de las asociaciones religiosas y, que a su vez las asociaciones religiosas y los ministros de culto no puedan intervenir en las cuestiones propias del Estado, por lo que se ve limitado su derecho a ejercer cargos públicos y ser votados.

76. Lo que denota que el Estado en una democracia constitucional tiene como primer deber el abstenerse de interferir en el ejercicio de la libertad religiosa de la ciudadanía, salvo que ello implique una vulneración a la seguridad pública, el orden público, el correcto funcionamiento de las instituciones o los servicios públicos y la dignidad de las personas.

77. Dicho esto, la primera pregunta que habrá de responderse es si el uso del velo islámico es ejercicio de algún derecho humano, pues solo si lo fuera podrá responderse después a la pregunta de en qué condiciones es limitable.

[30] **Artículo 130.** El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley. […]

78. El Comité de Derechos Humanos en el caso *Hudoyberganova c. Uzbekistán*[31], determinó que las restricciones al derecho de una mujer a usar el *hiyab* en público o en privado constituían una violación del artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que que prohíbe toda medida coercitiva que pueda menoscabar la libertad de una persona de tener o de adoptar una religión y que la libertad de manifestar la propia religión comprende el derecho a llevar en público un atuendo que esté en consonancia con la fe o la religión de la persona.

79. De acuerdo con el propio Comité, los símbolos religiosos quedan fuera de la protección del derecho a la libertad religiosa cuando revisten un carácter agresivo, o bien, cuando son utilizados para ejercer presión, provocar una reacción, realizar proselitismo o difundir propaganda, en la medida en que ello menoscabe o pueda menoscabar las convicciones de terceros.

80. Por su parte, según la autora Yaratullah Monturiol en su libro *Islam y Derechos Humanos*[32] el uso del velo islámico no es una obligación sino un derecho de la mujer y, para la autora prohibir el uso del velo reduce irremediablemente su espacio al ámbito doméstico.

81. En sentido similar se manifestó la jueza Tulkens en su voto particular formulado en la sentencia pronunciada por la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el Caso *Leyla Sahin v. Turkey*[33], en el que sostuvo que el condicionar el ejercicio de los derechos de las mujeres que profesan el islam -como el de la educación- a que no utilicen el velo, las segrega de sus derechos, tal como ocurrió en ese caso en ese caso en que la solicitante abandonó el país y continuó con sus estudios en otra universidad.

---

[31] Resuelto el 18 de enero de 2005, consultable en: https://documents.un.org/doc/undoc/der/g05/401/28/pdf/g0540128.pdf

[32] Monturiol, Yartullah. *Islam y Derechos Humanos,* Córdoba, Junta Islámica, 2009, pág. 87.

[33] Resuelta el 10 de noviembre de 2005.

82. De modo que, se establece que *prima facie* el uso del velo islámico se encuentra protegido por el derecho humano de libertad religiosa y al de la propia imagen al poseer un significado religioso.

83. Ahora bien, como ya se estableció el ejercicio de esos derechos no es ilimitado, sino que puede estar sometido a límites prescritos por la ley y que sean necesarios para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

84. Conforme al parámetro de regularidad constitucional expuesto, corresponde analizar si la restricción contenida en el artículo 14, fracción IV, del Reglamento de Pasaportes y del Documento de Identidad y Viaje supera el **test de igualdad de escrutinio estricto**, atendiendo a que involucra una **categoría sospechosa** —religión y género—, en la medida en que su aplicación impacta diferenciadamente a las mujeres que profesan el islam y utilizan el velo como manifestación de su fe.

85. Para mayor ilustración se transcribe el artículo impugnado:

> *"**ARTÍCULO 14.** Para obtener un pasaporte ordinario, las personas mayores de edad deberán cumplir con los siguientes requisitos: - - - (…) **IV.** Permitir ser fotografiado con los dispositivos de la Secretaría. La fotografía deberá tomarse de frente, a color, con el fondo blanco, la cabeza descubierta y sin prendas u objetos que cubran parcial o totalmente el rostro, incluidos lentes; (…)"*

Test de igualdad

86. **a) Finalidad imperiosa.** Como se apuntó, la primera etapa de análisis del mencionado control de regularidad constitucional consiste en determinar si la medida persigue un fin constitucionalmente imperioso. Al respecto, se observa que la autoridad responsable al rendir su informe justiciado señaló que la norma impugnada estaba dirigida a acreditar la nacionalidad mexicana y la identidad de su portante.

PROYECTO

87. Este Pleno considera que la norma persigue una finalidad imperiosa, pues se encuentra relacionada con la **seguridad nacional y el orden público**, en la medida en que busca garantizar la plena y correcta identificación de las personas que solicitan dicho documento.

88. En efecto, la identificación confiable constituye un interés público particularmente relevante, pues es un elemento esencial para impedir la suplantación de identidad, prevenir delitos transnacionales y asegurar la integridad de los sistemas de control migratorio.

89. De acuerdo con el artículo 2.V del Reglamento de Pasaportes y del Documento de Identidad y Viaje[34], el pasaporte es un documento de viaje que la Secretaría expide a los mexicanos para acreditar su nacionalidad e identidad y solicitar a las autoridades extranjeras permitan el libre paso, proporcionen ayuda y protección y, en su caso, dispensen las cortesías e inmunidades que correspondan al cargo o representación del titular del mismo. Existen tres clases de pasaportes: ordinario, oficial y diplomático.

90. De manera que el pasaporte constituye un documento que permite a los Estados verificar la identidad de las personas al cruzar fronteras y, en consecuencia, es un instrumento clave en la prevención de delitos como la migración irregular, la suplantación de identidad, falsificación de documentos, la trata de personas y otros fenómenos que implican riesgos para la seguridad nacional y la cooperación internacional.

91. Incluso, cobra relevancia que la expedición de pasaportes se soporta en una base de datos que es considerada como un elemento que contribuye a la seguridad nacional, en virtud de que la información que

[34] **Artículo 2.** Para los efectos del presente Reglamento, se entenderá por: […]
V. Pasaporte: Documento de viaje que la Secretaría expide a los mexicanos para acreditar su nacionalidad e identidad y solicitar a las autoridades extranjeras permitan el libre paso, proporcionen ayuda y protección y, en su caso, dispensen las cortesías e inmunidades que correspondan al cargo o representación del titular del mismo;

se aloja en los equipos es la que generan las unidades administrativas de la Cancillería, dentro de las cuales existen algunas que cuentan con el carácter de Instancias de Seguridad Nacional, tales como las Direcciones Generales de Delegaciones y de Servicios Consulares, de conformidad con las Bases de Colaboración emitidas en el marco de la Ley de Seguridad Nacional. Por ende, la información que se genera también se encuentra catalogada como de Seguridad Nacional[35].

92. En esa lógica, los estándares sobre fotografía para el pasaporte dirigidos a que el rostro de la persona sea con la cabeza descubierta y sin prendas u objetos que cubran parcial o totalmente el rostro, atienden a dicha finalidad.

93. Esta finalidad es compatible con el artículo 12.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que permite establecer limitaciones al derecho a la libertad religiosa únicamente cuando resulten necesarias para la protección de la seguridad, el orden, la salud o la moral pública, o los derechos y libertades fundamentales de los demás[36].

94. Una vez determinado su propósito constitucional, corresponde examinar si la medida se encuentra estrechamente vinculada con dicho propósito.

95. **b) Idoneidad.** Se advierte que el requisito consistente en que la fotografía para la obtención del pasaporte se tome de frente, a color, con el fondo blanco, la cabeza descubierta y sin prendas u objetos que cubran parcial o totalmente el rostro, incluidos lentes, tiene una relación

[35] Bases de Colaboración que en el marco de la Ley de Seguridad Nacional celebran el Titular de la Secretaría de Gobernación, en su carácter de Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional y la Titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil ocho.

[36] **Artículo 12. Libertad de Conciencia y de Religión** […]
3. La libertad de manifestar la propia religión y las propias creencias está sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás. […]

directa con la finalidad perseguida relativa a proteger la seguridad nacional y al orden público, pues permite la identificación de las personas y la verificación visual de sus rasgos faciales.

96. **c) Necesidad.** Superado el análisis de idoneidad, el siguiente paso consiste en determinar si la medida analizada es necesaria para alcanzar la finalidad propuesta, es decir, si no existe otra alternativa igualmente eficaz para lograr una identificación plena sin producir afectaciones desproporcionadas a la libertad religiosa.

97. En este punto, es indispensable examinar si la exigencia de que la fotografía del pasaporte se tome con la cabeza descubierta y sin prendas constituye realmente la opción menos restrictiva disponible, especialmente considerando que dicha regla puede generar un impacto diferenciado en las mujeres que practican el islam al obligarlas a retirar una prenda de uso religioso para obtener su pasaporte.

98. En efecto, este requisito puede desincentivar la obtención del pasaporte de las mujeres que practican el islam con las repercusiones que ello ocasiona a otros derechos vinculados con su presentación, como el que se les reconozca la nacionalidad mexicana y puedan transitar libremente dentro y fuera del territorio nacional.

99. Por lo que, la identificación de este impacto diferenciado obliga a evaluar, dentro del paso de necesidad, si existen medidas alternativas que sean menos lesivas y que permitan cumplir el objetivo de identificación plena sin imponer cargas adicionales a las mujeres que profesan el Islam, que permitan la visibilidad del rostro sin exigir el retiro total de la prenda religiosa, y en verificar si la medida actual constituye efectivamente la opción menos restrictiva para lograr la finalidad perseguida.

PROYECTO

100. Entre las posibles alternativas menos restrictivas se encuentran aquellas adoptadas en diversos países con altos estándares en materia de seguridad documental y migratoria. Estos sistemas permiten alcanzar la finalidad de identificación plena **sin exigir el retiro completo de prendas religiosas que cubren la cabeza**, siempre que el rostro permanezca totalmente visible. Tales modelos regulatorios han demostrado que es posible equilibrar la seguridad en la identificación biométrica con el respeto a la diversidad religiosa.

101. Algunas de estas alternativas consisten en permitir el uso de velo siempre que el rostro permanezca completamente visible desde la línea del nacimiento del cabello hasta la barbilla, asegurando que no exista sombra excesiva que dificulte la lectura biométrica; o implementar procedimientos de corroboración de identidad mediante tecnologías de reconocimiento facial que no requieren la exposición completa de la cabeza, como sistemas de reconocimiento de huellas digitales o del iris.

102. Al respecto, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), establecida por el Convenio sobre Aviación Civil Internacional de 1944, organización intergubernamental que colabora con sus Estados miembros para promover la operación segura, protegida, sostenible y eficiente de la aviación civil internacional, estableció en el documento 9303, documentos de viaje de lectura mecánica (2021), en la "*parte 3: Especificaciones comunes a todos los MRTD*" establece:

> "3.9.1.1 Impresión de imágenes para la presentación del retrato El retrato físico deberá ser una representación exacta y reconocible de la persona. (…)"
>
> "3.9.1.4 Cumplimiento de las normas internacionales La fotografía cumplirá las definiciones apropiadas establecidas en [ISO/IEC 39794-5].[37]"

[37] Consultable en: https://www.icao.int/sites/default/files/publications/DocSeries/9303_p3_cons_es.pdf

90. Así, la única exigencia internacionalmente reconocida consiste en que la fotografía permita que la persona sea plenamente identificable, sin que exista alguna norma internacional que prohíba el uso de prendas religiosas cuando estas no obstruyen la visibilidad completa del rostro ni de sus rasgos faciales.

91. En concordancia con estos estándares, **países como Singapur, Japón, Bélgica, Estados Unidos de América, Canadá, Inglaterra, España, Italia, Chile, Argentina y Austria, entre otros**, permiten expresamente el uso del hiyab en fotografías para pasaportes, siempre que el velo no oculte ningún rasgo facial y permita identificar a la persona.

92. En estos sistemas, se exige únicamente que el rostro permanezca completamente visible y que no existan sombras que comprometan la calidad biométrica de la imagen.

93. Estas prácticas comparadas evidencian que existen alternativas regulatorias menos restrictivas que garantizan, con igual eficacia, la identificación plena y confiable de las personas, sin comprometer la seguridad nacional ni el orden público, y sin imponer cargas innecesarias a la libertad religiosa de las mujeres que utilizan prendas de cobertura de la cabeza, como lo es el hiyab.

94. Así, debe evaluarse caso por caso si la prenda que cubre la cabeza realmente impide la identificación de la persona o, por el contrario, si permite una visibilidad suficiente de los rasgos faciales para cumplir con los estándares biométricos. Es decir, la sola presencia de una prenda religiosa en la cabeza no puede presumirse como un obstáculo para la identificación, sino únicamente cuando afecta la visibilidad del rostro.

95. De modo que al no pasar la grada de necesidad del test de igualdad se llega a la conclusión de que esta afectación diferenciada configura una

forma de **discriminación indirecta**, en los términos del artículo 1º constitucional, al imponer una carga especial a las mujeres que profesan el Islam que no enfrentan las demás personas cuya religión no les impide tomarse la fotografía del pasaporte con la cabeza descubierta.

96. Luego entonces, este Tribunal Pleno concluye que el artículo 14, fracción IV, del Reglamento de Pasaportes y del Documento de Identidad y Viaje, en la porción normativa “cabeza descubierta”, es violatorio de los derechos humanos relativos al principio de igualdad y no discriminación y a la libertad religiosa reconocidos en los artículos 1º y 24 de la Constitución, puesto que importa una restricción que no es necesaria en relación con los fines que persigue, por lo que como se ha expuesto resultan **infundados** los agravios hechos valer.

97. De manera que fue correcto que el Juzgado de Distrito concediera el amparo a la parte quejosa y, en consecuencia, declarara la inconstitucionalidad del artículo 14, fracción IV, del Reglamento de Pasaportes y del Documento de Identidad y Viaje, en la porción normativa “cabeza descubierta”, pues es la relativa a la exigencia de descubrir su cabeza para ser fotografiada, con motivo del uso del “hiyab” que porta como parte de la religión que profesa y, una vez satisfechos el resto de requisitos que las normas aplicables establecen, de ser el caso, se expida su pasaporte.

98. En consecuencia, en la **materia de la revisión se confirma la sentencia recurrida y se concede el amparo a la parte quejosa** para los efectos establecidos por el juzgado de distrito.

PROYECTO

VIII. Revisión adhesiva

98. La revisión adhesiva debe declararse sin materia, al haberse confirmado la sentencia recurrida y concedido el amparo a la parte quejosa, en tanto los argumentos de la parte recurrente principal fueron determinados como infundados. Por ende, desapareció la condición a la que estaba sujeto el interés jurídico de la recurrente adherente para interponer la adhesión[38]

IX. Decisión

99. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Se **desecha el recurso de revisión** interpuesto por la Dirección General de Oficina de Pasaportes de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

SEGUNDO. En la **materia de la revisión** se **confirma** la sentencia recurrida.

TERCERO. La Justicia de la Unión **ampara y protege** a la parte quejosa**.**

CUARTO. Se declara **sin materia** la revisión adhesiva.

Notifíquese con testimonio de esta ejecutoria. En su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

[38] Tesis 1a./J. 71/2006, de registro digital 174011 y rubro **"REVISIÓN ADHESIVA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AL DESAPARECER LA CONDICIÓN A LA QUE SE SUJETA EL INTERÉS DEL ADHERENTE".** Último precedente: Amparo directo en revisión 1023/2006, resuelto el 4 de agosto de 2006 por unanimidad de votos. Ponente: Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

PROYECTO