

**Demanda de acción de  
inconstitucionalidad, promovida  
por la Comisión Nacional de los  
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 acredito con copia certificada 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 Benvenuto Cellini 106, esquina Sassoferato, Colonia Alfonso XIII, Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01460, México, Distrito Federal; designo como delegados, 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 Rubén Francisco Pérez Sánchez, Jorge Luis Martínez Díaz y Luis Marcelo Vega Robledo, con cédulas profesionales números 1508301, 1985959 y 1220222, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír notificaciones a los licenciados Rosaura Luna Ortíz, Ernesto Oliveros Ornelas, Moises Israel Flores Pacheco, así como a Paulina Montserrat Pérez Navarro, Norma Nayeli Sandoval Moreno y Diana González Gómez, y; 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 relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados 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:**

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente 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 Chihuahua.
- B. **Órgano Ejecutivo:** Gobernador del Estado de Chihuahua.

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

El artículo 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, publicado el 26 de diciembre de 2015.

**IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:**

- De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículos 1º, 14, 16, primer párrafo y 20, apartado B fracción II
- De la Convención Americana sobre Derechos Humanos: artículo 8
- Del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: artículo 14

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

- Derecho a la seguridad jurídica.

- Principio de legalidad.
- Principio de taxatividad.
- Principio de plenitud hermética.
- Principio de intervención mínima del derecho penal (ultima ratio).
- Principio pro persona.

## **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; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 1, 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 del artículo 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, de fecha 26 de diciembre de 2015.

## **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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el 26 de diciembre de dos mil quince, por lo que el plazo para presentar la acción corre del domingo 27 de diciembre de dos mil quince al lunes 25 de enero

de dos mil dieciséis. Por tanto, al promoverse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día de hoy, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte y, respecto de las legislaciones federales, estatales y del Distrito Federal, en los siguientes términos:

*“**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:*

*(...)*

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

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

*(...)*

*g) **La Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, en contra de leyes de carácter federal, 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.*

*(...).”*

Conforme al citado precepto Constitucional, acudo a este Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer 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 al diverso 59, del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, preceptos que por su relevancia, a continuación se citan:

#### **De la Ley:**

*“**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, así como de tratados internacionales celebrados por el ejecutivo 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:**

*“**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.**”*

## **IX. Introducción.**

El 26 de diciembre de dos mil quince, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el Decreto 1056/2015 IP.O, por el que se reforma el artículo 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua.

Dicho artículo establece que se penará a quienes evadan la inspección que se les deba realizar en puntos de verificación internos o internos estatales, al ingresar o movilizar vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénico. Sin embargo se aprecia que dicho tipo penal encuadra en la categoría de un tipo penal abierto por no cumplir con los principios de legalidad y taxatividad, pues se observa que el contenido del tipo penal no se basta por sí mismo, y los elementos objetivos para la comisión de la conducta son tan amplios que ocasionan inseguridad jurídica en tanto que no existe certidumbre siquiera por los destinatarios de la norma, como tampoco de los medios de comisión, el bien jurídico tutelado, ni las formas en que será materializada la evasión de un punto de revisión, aunado a que ni siquiera atiende al ánimo del sujeto activo, por tanto el tipo penal se presta para la actuación arbitraria de las autoridades.

La norma impugnada resulta violatoria de los derechos a la seguridad jurídica, al principio de legalidad, de taxatividad, de plenitud hermética y de intervención mínima del derecho penal (ultima ratio), así como al principio por persona. El texto de la norma impugnada es el siguiente:

***“Artículo 371.*** *Al que evada un Punto de Verificación Interna o Interna Estatal, teniendo la obligación de ser inspeccionado en el mismo, al ingresar o movilizar en el Estado, vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos, se le*

*impondrá pena de uno a cuatro años de prisión y de mil a diez mil días multa.”*

## **X. Marco Constitucional y Convencional.**

### **A. Nacional**

#### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

*“Artículo 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 garantías 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. (...).”*

*“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. En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.*

*En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.*

(...)"

**“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.*

(...)"

**“Artículo 20.**

(...)

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

*II. A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio;*

(...)"

## **B. Internacional.**

**Convención Americana sobre Derechos Humanos:**

**“Artículo 8. Garantías Judiciales**

*1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.*

(...)"

**Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:**

**“Artículo 14**

*1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia.*

*Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.  
(...).”*

## **XI. Conceptos de invalidez.**

**ÚNICO.** El artículo 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua, contiene un tipo penal abierto que no cumple con los principios de plenitud hermética y de taxatividad, por tanto vulnera el derecho a la seguridad jurídica.

El numeral 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua se ubica en el capítulo denominado “Delitos Contra el Desarrollo Fitosanitario”, de lo que se infiere que el objetivo del capítulo es penar actos relacionados con la prevención de las enfermedades de las flora local, Lo anterior se reafirma con el numeral 370 del Código Penal del estado de Chihuahua que impone una pena de 2 a 5 años de prisión a quien sin contar con la documentación sanitaria ingrese envíe o movilice vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos, siempre y cuando estos ocasionen o puedan ocasionar daños a

la agricultura estatal, y que además no cuenten con la documentación fitosanitaria.

Así el tipo penal pretende punir la puesta en peligro o la materialización del daño a la agricultura estatal, cuando no se cuente con documentación fitosanitaria, teniendo como bien jurídico tutelado la agricultura estatal, es decir, el óptimo desarrollo fitosanitario.

Sin embargo en el numeral que se impugna, se aleja de tales fines ya que no se desprende un bien jurídico a proteger, ni se aprecia porque y quiénes son sujetos obligados a tales verificaciones, ni la norma legal a la que están sujetas las mismas. Por tanto deberá acudir a otra legislación, no definida, donde incluso caben ordenamientos reglamentarios que delimiten quienes será destinatarios de la norma, con esto se hace ver que al depender de otros ordenamientos no se cumple con la plenitud hermética. Sumado al hecho de que para delimitar los objetos como productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos, también es requerido el apoyo de otros cuerpo normativos, porque se insiste que la norma no refiere a que tipo de verificaciones hace alusión, ni la normatividad a la que obedece.

La redacción del tipo penal evidencia las imprecisiones siguientes:

- a) No delimita la calidad del sujeto activo; como tal no se desprende quiénes están obligados a ser verificados.
- b) No se señala el origen de las verificaciones ni la legalidad a la que estarán sujetas.
- c) Utiliza ambiguamente la locución “inspeccionado”, como tal no se delimita ni describe la acción.
- d) El verbo rector “evadir” no queda definido, ni prevé los medios para su acreditación.

- e) No delimita elementos ni descriptivos del tipo para determinar la actualización de la hipótesis normativa (productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos).
- f) No se conectó el verbo rector del tipo con la intencionalidad del sujeto activo, es decir no contempla elementos subjetivos del tipo.
- g) No refiere un bien jurídico que intente proteger; como tal no existe correspondencia entre el bien jurídico que se pretende proteger y el tipo penal.
- h) No se completa el tipo penal por sí mismo, resulta un tipo penal abierto que pudiera completarse incluso con reglamentos.
- i) No utiliza el derecho penal como ultima ratio.

Al no estar delimitado el verbo rector, podría prestarse a libre interpretación que ampare detenciones arbitrarias, ya que ante su imprecisión y ambigüedad no se cumple con los principios de exhaustividad y plenitud hermética, lo que se traduce en la trasgresión al derecho a la seguridad jurídica.

Asentada esa base, partimos de la inconstitucionalidad del tipo penal impugnado, en tanto posibilita la privación de la libertad de las personas, de modo arbitrario ya que se trata de un tipo penal abierto y que además no cumple con su requisito de plenitud pues en consideración al verbo rector “evadir”, el cual no se encuentra definido, poder dar lugar a una interpretación tan amplia que posibilite la detención de cualquier persona, incumpliendo así con el principio de legalidad, contemplado en la Constitución Federal, para mayor abundamiento se refiere al criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su Tesis publicada bajo el número II.2o.P.187 P, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, materias penal, Novena Época, página mil ochocientos setenta y nueve, que a la letra dispone:

***“PRINCIPIO DE LEGALIDAD. LA TIPICIDAD CONSTITUYE SU BASE FUNDAMENTAL Y RIGE, CON LOS PRINCIPIOS DE***

**TAXATIVIDAD Y DE PLENITUD HERMÉTICA DERIVADOS DE AQUÉL, COMO PILAR DE UN SISTEMA DE DERECHO PENAL EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO.** El artículo 14 de la Constitución Federal consagra el conocido apotegma *nullum crimen sine poena, nullum poena sine lege* certa traducible como el que no puede haber delito sin pena ni pena sin ley específica y concreta para el hecho de que se trate; de ello deriva la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna al elemento del delito llamado tipicidad, entendido como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis delictiva descrita en la ley y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico. La tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del injusto penal que se entiende como la desvaloración de un hecho sin ponderar aun el reproche posible a su autor, y constituye la base fundamental del principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, como pilar de un sistema de derecho penal en un estado democrático de derecho. Así, **del propio principio podemos encontrar como derivaciones los de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley, es decir, que la descripción típica no debe ser vaga ni imprecisa, ni abierta o amplia al grado de permitir la arbitrariedad;** de igual forma, **el principio de plenitud hermética en cuanto a la prohibición de analogía o mayoría de razón en la aplicación de la ley penal, traducéndose en la exigencia de exacta aplicación de la ley que se contiene de manera expresa,** en el caso mexicano en el actual párrafo tercero del artículo 14 constitucional que dice: "En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata."

De lo anterior podemos decir que el principio de taxatividad en materia penal, es un límite al legislador penal, en el que subyacen dos valores fundamentales: la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del Derecho; por ende es un auténtico deber constitucional del legislador, formular en términos precisos los supuestos de hecho de las normas penales y, que implica la prohibición de imponer penas por simple analogía o por

mayoría de razón, en el entendido que el principio de exacta aplicación de la ley penal guarda estrecha vinculación con los de legalidad y seguridad jurídica.

Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, que permita la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. De esta forma, el legislador al crear los tipos penales, debe redactar el supuesto de hecho que configura el delito de la forma más precisa y clara posible, a fin de acatar los principios de seguridad jurídica y de exacta aplicación de la ley penal, lo que no se cumplió en la norma combatida.

Lo anterior se robustece si se considera que los destinatarios de la hipótesis punitiva en comento no tendrán la certeza sobre si la simple posesión o portación de los instrumentos enumerados en la fracción I del artículo 371 son o no constitutivos del delito de atentado contra la seguridad de la comunidad, ya que quien lo determinará será la autoridad.

En este contexto, resulta pertinente precisar que el artículo 14 constitucional consagra el principio de legalidad, consistente en la exacta aplicación de la ley penal, pero no sólo se circunscribe a los meros actos de aplicación, ya que para su cabal cumplimiento, la ley debe ser concebida sin ambigüedades y en forma tal que los términos descriptivos del tipo penal especifiquen los elementos respectivos, es decir, el delito y la pena deben ser claros, precisos y exactos, a fin de evitar confusión en su aplicación y/o evitar causar demérito en la defensa del procesado. Así lo ha dejado ver la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 1a. LXXXIX/2005, publicada en agosto de 2005 en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, página 299, del texto y rubro siguientes:

***“EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. SIGNIFICADO***

**Y ALCANCE DE ESTA GARANTÍA CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** *El significado y alcance de dicha garantía constitucional no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional a que se abstenga de imponer por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trata, sino que también obliga a la autoridad legislativa a emitir normas claras en las que se precise la conducta reprochable y la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito, a fin de que la pena se aplique con estricta objetividad y justicia; que no se desvíe ese fin con una actuación arbitraria del juzgador, ni se cause un estado de incertidumbre jurídica al gobernado a quien se le aplique la norma, con el desconocimiento de la conducta que constituya el delito, así como de la duración mínima y máxima de la sanción, por falta de disposición expresa.”*

Es claro que existen elementos del delito de que se trate, comunes a todo tipo penal, como la acción u omisión, el bien jurídico tutelado, sujetos activos y pasivos, en su caso, calidades específicas de uno u otro, objeto material, medios utilizados, circunstancias de lugar tiempo modo y ocasión, elementos objetivos específicos, entre otros.

Por tal razón y en ejercicio de sus facultades, el legislador está obligado a establecer los tipos penales y los elementos que lo contienen, dependiendo de cada conducta que trate de regular y del bien jurídico que se pretenda proteger.

En el caso, la descripción típica contenida en el cuestionado precepto 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua se integra con los siguientes elementos:

1. Al que evada un Punto de Verificación Interna o Interna Estatal, teniendo la obligación de ser inspeccionado en el mismo; el verbo rector “evadir” resulta vago y ambiguo pues no acota su significado ni medios de comisión.

2. No atiende a la intencionalidad del sujeto activo; no refiere una actitud dolosa o culposa.
3. No tiene sujeto pasivo directo; en tanto que se localiza en el capítulo “Delitos Contra el Desarrollo Fitosanitario” sin que con la pretendida conducta, por si misma se vean afectados los productos fitosanitarios.
4. No existe correspondencia entre el bien jurídico que se pretende proteger y el tipo penal; no desprendiéndose cuál es el bien jurídico tutelado por la norma.

Ante ello, se estima que la conducta descrita por el legislador como sancionable con pena privativa de libertad, carece de los principios elementales como son el de claridad, congruencia y sobre todo precisión y al ser así, deja al arbitrio del juzgador la definición exacta de la conducta, en el caso del vocablo “evadir”; además de que para completar la hipótesis normativa deberá allegarse de leyes secundarias o incluso reglamentos para darle sentido al tipo; por ende, el destinatario de la norma no estará en posibilidad de saber con precisión el motivo exacto de la prohibición que contiene, en otras palabras: de qué y con base en qué es acusado, aunado a que difícilmente se podría acreditar una evasión ya que contraviene, el principio de legalidad penal en su vertiente de taxatividad.

Al respecto, se cita la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada bajo el número 1ª.CXCII/2011, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro I, Tomo II, octubre de dos mil once, materia constitucional, Décima Época, página mil novecientos cuatro, que a la letra dispone:

***“PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS. El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple***

*analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tomaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy*

*específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas.”*

Debe reiterarse, que ese Alto Tribunal se ha pronunciado en diversas ocasiones, en el sentido de que el principio de legalidad en materia penal, se traduce en la obligación del legislador de estructurar de manera clara los elementos del tipo penal, delimitando su alcance, imponiendo la determinación del sujeto responsable y de sus condiciones particulares y especiales, así como a establecer con toda claridad las penas que deben aplicarse en cada caso.

También ha determinado que este principio constitucional se encuentra integrado por subprincipios, a saber, el de reserva de ley, la prohibición de aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de alguna persona y el principio de tipicidad o taxatividad, tal y como se explica en la tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada bajo el número P./J. 33/2009, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, abril de dos mil nueve, materias constitucional y penal, Novena Época, página mil ciento veinticuatro, del rubro y texto siguientes:

**“NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA.** *Si bien es cierto que al realizar el análisis de constitucionalidad de disposiciones generales es factible que la Suprema Corte de Justicia de la Nación acuda a la interpretación conforme, e incluso emita resoluciones integradoras a efecto de corregir las omisiones que generan la inconstitucionalidad, también lo es que el empleo de dichas prácticas interpretativas es inadmisibles en materia penal, en atención a las particularidades del principio de legalidad en esta rama jurídica, como son: a) Reserva de ley, por virtud del cual los delitos sólo pueden establecerse en una ley formal y material; b) La prohibición de aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de alguna persona (verbigracia, leyes que crean delitos o aumenten penas); y, c) El principio de tipicidad o taxatividad, según el cual las conductas*

*punibles deben estar previstas en ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extralegales, y que implica la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón, y la prohibición de tipos penales ambiguos. Además, la determinación que haga el legislador al emitir la norma constituye la esencia del respeto al principio de legalidad en materia de imposición de penas, pues acorde con los aspectos que abarca dicho principio aquél está obligado a estructurar de manera clara los elementos del tipo penal, delimitando su alcance de acuerdo a los bienes tutelados, imponiendo la determinación del sujeto responsable y de sus condiciones particulares y especiales, así como a establecer con toda claridad las penas que deben aplicarse en cada caso.”*

Todo lo expuesto permite concluir que, los principios de legalidad en materia penal, tipicidad y taxatividad, representan un lineamiento constitucional dirigido al legislador en el siguiente sentido:

- a) En la elaboración de normas que penalicen conductas deben estructurarse de manera clara los elementos del tipo penal, delimitando su alcance, imponiendo la determinación del sujeto activo.
- b) Las conductas punibles deben estar previstas en la ley de forma clara, limitada e inequívoca, además de que implica la prohibición de tipos penales ambiguos.
- c) Los elementos del tipo penal, deben ser claros y precisos, delimitando su alcance de acuerdo a los bienes tutelados, imponiendo la determinación del sujeto activo y sus condiciones particulares y especiales.
- d) La descripción típica no debe ser vaga ni imprecisa, ni abierta o amplia al grado de permitir la arbitrariedad, pues tal precisión debe evitar un estado de incertidumbre jurídica al gobernado y una actuación arbitraria del juzgador.

Ahora bien, debe referirse que de un examen de racionalidad lingüística el sintagma “evadir” aludido en la porción normativa que se combate, resulta ambiguo y en exceso amplio, pues no refiere o acota qué tipo de comisión, su

acreditamiento o con qué finalidad sea el que se encuentre penado, es decir, adolece de imprecisión lingüística, no subsanable por una vía interpretativa sin corromper los principios de certeza, legalidad y, seguridad jurídica, lo que durante su vigencia podría conllevar un sin número de arbitrariedades tanto por parte de elementos policiales como del aplicador de la norma.

Es de hacerse mención que este Alto Tribunal, se ha pronunciado por la invalidez de tipos penales donde se violen los derechos a la seguridad jurídica y a la legalidad en materia penal, en su vertiente de taxatividad, por estimarlos tipos penales abiertos; tal como aconteció en la acción de inconstitucionalidad 95/2014, presentada el ocho de agosto de dos mil catorce por la Procuraduría General de la Republica, demandando la invalidez del artículo 171 Quáter, fracción I<sup>1</sup>, del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, y resuelta el siete de julio de dos mil quince. De dicha acción conviene reflexionar sobre lo siguiente:

Con base en los principios de certeza y exacta aplicación en materia penal, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito. Esa descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado y para determinar la tipicidad de una conducta, el legislador debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, el de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley.

---

<sup>1</sup> “Artículo 171 Quáter. Comete el delito de atentado contra la seguridad de la comunidad y se le aplicará una sanción de siete a quince años de prisión y multa de doscientos a cuatrocientos días de salario, a quien sin causa justificada incurra en cualquiera de las siguientes fracciones: I. Posea o porte, en su persona, en el vehículo en el que se encuentre o se le relacione con éste, o en el lugar donde se le capture, uno o varios instrumentos fabricados con clavos, varillas o cualquier otro material, que puedan ser utilizados para dañar o impedir el paso de los vehículos conducidos por particulares o por los elementos de las fuerzas armadas o las instituciones de seguridad pública; (...).”

La descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, que permita la arbitrariedad en su aplicación. Por ejemplo, en la especie el numeral impugnado viola la garantía constitucional de exacta aplicación de la ley penal prevista en el citado artículo 14, ya que de la lectura del tipo penal se deriva que, para que se actualice la hipótesis normativa, la persona debe conocer, identificar y distinguir entre un punto de verificación, y un punto de verificación interna, y además que sepa su obligación de ser inspeccionado en dicho punto, por tanto basta que el gobernado evada una inspección y que ingrese o movilice vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales o agentes patogénicos de cualquier especie o tipo, para que se configura la sanción penal.

Lo anterior, en consideración de que los destinatarios de la hipótesis punitiva en comento no tendrán la certeza sobre si la simple evasión, el ingreso o la movilización de los objetos materiales enumerados en el artículo 371 del Código Penal de Marras, son o no constitutivos del delito contra el desarrollo fitosanitario, ya que quien lo determinará será la autoridad, pero se insiste que la conducta penada en todo caso es la evasión.

En este contexto, resulta pertinente precisar que el referido artículo 14 constitucional consagra el principio de legalidad, consistente en la exacta aplicación de la ley penal, pero no sólo se circunscribe a los meros actos de aplicación, ya que para su cabal cumplimiento, la ley debe ser concebida sin ambigüedades y en forma tal que los términos descriptivos del tipo penal especifiquen los elementos respectivos, es decir, el delito y la pena deben ser claros, precisos y exactos, a fin de evitar confusión en su aplicación y/o evitar causar demérito en la defensa del procesado. De nueva cuenta se analizan diversos elementos del tipo penal:

#### **A. ELEMENTOS OBJETIVOS:**

1. **Conducta:** Es un delito de acción, pues se trata de “evadir” teniendo la obligación de ser inspeccionado, sin referir como se acredita la evasión.
2. **Resultado:** Es un delito de peligro, pues no se requiere la acreditación de un daño.
3. **Sujeto activo:** Cualquier persona, no requiere una calidad específica.
4. **Sujeto pasivo:** La sociedad en general.
5. **Objeto material:** vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos.
6. **Bien jurídico tutelado:** el desarrollo fitosanitario.
7. **Medios de comisión:** evasión, sin acotar su acreditación.
8. **Circunstancias de lugar, tiempo, modo u ocasión:** Que evada cualquier Punto de Verificación, y que tenga la obligación de ser inspeccionado (sin referir quienes son éstos), por ingresar o movilizar los objetos señalados) (no refiere que se entenderá por movilizar ni sus medios de acreditación)

**B. ELEMENTOS NORMATIVOS DE VALORACIÓN:**

- i. Cultural: Los conceptos de “evadir”, “materiales”, “equipos”, “movilizar”
- ii. Legal: Punto de Verificación Interna o Interna Estatal, obligación de ser inspeccionado.

iii. Científica: El concepto “agentes patogénicos”.

**C. ELEMENTOS SUBJETIVOS:** El delito puede ser doloso o culposo al no exigir un elemento específico.

Como se advierte, la norma cuestionada penaliza con prisión de uno a cuatro años de prisión y de mil a diez mil días multa, a quien estando obligado, evada un punto de verificación al ingresar o movilizar en el Estado, vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos.

Es decir, basta con que alguien -sujeto indeterminado, pero determinable en tanto se especifique quienes son los obligados- movilice vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos, y se presuma su evasión de los puntos de verificación –ya que no existen medios para acreditar el resultado- para que sea objeto de sanción penal por parte del Estado, lo que pone en descubierto que se viola el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad. Ello es así, pues el tipo penal está construido con una imprecisión tal, que cae en lo excesivo o irrazonable, por lo siguiente:

En principio, permite la arbitrariedad en su aplicación, pues no obstante de que refiere que será sujeto de sanción penal, quien incurra en las hipótesis penales (sin prever excluyentes) dejando al arbitrio de la autoridad investigadora o jurisdiccional decidir qué personas, en primera instancia, pueden llegar a ser detenidas y, posteriormente, enjuiciadas por el simple hecho de “evadir” sin definirlo un punto de verificación por movilizar o ingresar los objetos descritos. De ahí que, tal norma genera que autoridades no judiciales sean las que realicen una función tipificadora de cierre o construcción final de la descripción típica.

Al respecto, conviene precisar que la dogmática penal, ilustra que la afectación del bien jurídico al tipo penal puede ser de dos formas: de daño o lesión y de peligro. Así, hay daño o lesión cuando la relación de disponibilidad

entre el sujeto y el ente se ha afectado realmente, es decir, cuando se ha impedido efectivamente la disposición, sea en forma permanente o transitoria; mientras que hay afectación por peligro cuando la tipicidad requiere solamente que esa relación se haya puesto en peligro.<sup>2</sup>

Partiendo de esa distinción, se tiene que el tipo penal en cuestión, en razón de su resultado, es de peligro, pues no es necesario que se acredite un daño, sino únicamente la posibilidad de dañar el desarrollo fitosanitario. De manera que la falta de precisión en el tipo, empleada por el Legislador de local en la norma penal, genera inseguridad jurídica en los destinatarios, al no prever siquiera el posible daño que pudiera causarse por la actualización de la hipótesis.

Esta última reflexión, como ha dicho ese Tribunal,<sup>3</sup> no tiene por objeto fijar un criterio en cuanto a si los delitos de peligro son constitucionales o no, sino sólo evidenciar que en el caso particular que se juzga, el legislador no actuó apropiadamente con la producción normativa, lo que produce su invalidez, además, de las razones expuestas en el texto de la presente demanda.

Dicho de otra manera, el tipo penal no da los componentes esenciales para determinar qué considerará el Juez para otorgar una pena de tres meses o de un año. Esa situación representa un atentado contra el principio de certeza jurídica. De todo lo anterior se desprende que el artículo 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua resulta violatorio de los derechos a la seguridad jurídica, al principio de legalidad, de taxatividad, de plenitud hermética y de intervención mínima del derecho penal (ultima ratio), así como al principio por persona.

## **XII. Cuestiones relativas a los efectos.**

---

<sup>2</sup> Véase, Zaffaroni, Eugenio Raúl, Manual de Derecho Penal (parte general), Cárdenas Editor y Distribuidor, Primera Reimpresión: México 1991, p. 505.

<sup>3</sup> En el precedente de la acción de inconstitucionalidad 95/2014.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad del artículo 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua publicado en la Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, de fecha 26 de diciembre de 2015.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildado de inconstitucional los artículos impugnados, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

***“ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:***

*(...)*

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

*(...)”*

***“ARTICULO 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”***

## **P R U E B A S**

**1. Copia certificada.** Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Licenciado Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 280 primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión, se ordene la devolución de dicha documental; y que en sustitución de la misma, se deje en autos, copia cotejada por el Secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

**2. Copia simple.** Del Periódico Oficial del Estado de Chihuahua (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 delegados 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 fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de las disposiciones legales impugnadas.

México, D.F., a 25 de enero de 2016.

**LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ  
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS