

**Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida por la
Comisión Nacional de los Derechos
Humanos.**

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

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Demarcación territorial Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personería que acredito con copia simple 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 Carretera Picacho-Ajusco 238, planta baja, Colonia Jardines en la Montaña, demarcación territorial Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegadas y 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 Claudia Fernández Jiménez, Rosaura Luna Ortiz, Rubén Francisco Pérez Sánchez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 2070028, 3547479, 1508301 y 2196579, respectivamente, que las y los acreditan como licenciadas y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona, Yocelin Sánchez Rivera y Francisco Alan Díaz Cortes; 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 referida 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 Tabasco.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador Constitucional del Estado de Tabasco.

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

Los artículos 196, 196 bis, 299, 307, 308, y 308 bis del Código Penal para el Estado de Tabasco, reformados y adicionados mediante Decreto 115 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 31 de julio de 2019, cuyo contenido se transcribe a continuación:

*“**Artículo 196.** Se impondrá prisión de diez a veinte años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, al que para procurarse a sí mismo o a un tercero un lucro indebido o un beneficio, obligue por cualquier medio a una persona a dar, hacer, tolerar o dejar de hacer algo en perjuicio de su propio patrimonio o el de otra persona.*

Las penas se aumentarán en una mitad más si el constreñimiento se realiza por una asociación delictuosa, o por servidor público o ex servidor público o por miembros o ex miembros de alguna corporación policial. En este caso se impondrá, además, al responsable destitución del empleo, cargo o comisión y la inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar empleo, cargo o comisión público.”

“Artículo 196 Bis. *Al que careciendo de facultad legal, impida o trate de impedir por cualquier medio, la ejecución de trabajos u obras privadas, se le impondrá prisión de seis a trece años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.*

Las mismas penas se aplicarán a quien obstruya el acceso de personal o de maquinaria al lugar destinado para la ejecución de trabajos u obras de las que hace mención el párrafo anterior.

La pena se incrementará en una mitad más, cuando en la comisión del delito el sujeto activo, por sí o por interpósita persona, pida o exija dádivas, cuotas o la obtención de un empleo; cuando se utilice violencia o se cometa por dos o más personas.”

“Artículo 299. *Al que impida o trate de impedir por cualquier medio, la ejecución de trabajos u obras públicas, ordenados o autorizados legalmente por la autoridad competente, se le impondrá prisión de seis a trece años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.*

Las mismas penas se aplicarán a quien obstruya el acceso de personal o de maquinaria al lugar destinado para la ejecución de trabajos u obras de las que hace mención el párrafo anterior.

La pena se incrementará en una mitad más, cuando en la comisión del delito el sujeto activo, por sí o por interpósita persona, pida o exija dádivas, cuotas o la obtención de un empleo; cuando se utilice violencia o se cometa por dos o más personas.”

“Artículo 307. *Se aplicará prisión de dos a diez años y multa de sesenta a doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización al que interrumpa o dificulte el servicio público local de comunicación destruyendo o dañando:*

I. ...

II. Algún medio local de transporte público de pasajeros o de carga; o

III. ...

Si el transporte a que se refiere la fracción II de este artículo estuviere ocupado por una o más personas, las sanciones se aumentarán en una tercera parte.”

“Artículo 308. Se aplicará prisión de uno a ocho años y multa de ochenta a doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización al que obstruya, interrumpa o dificulte el servicio público local de comunicación:

I. Obstaculizando alguna vía local de comunicación; o

II. ...”

“Artículo 308 Bis. Al que extorsione, coercione, intente imponer o imponga cuotas, e impida total o parcialmente el libre tránsito de personas, vehículos, maquinaria, equipo especializado o similar para la ejecución de trabajos u obras públicas o privadas, en las vías y medios de comunicación de jurisdicción local a que se refiere el artículo 306, se le impondrá prisión de seis a trece años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, sin perjuicio de las penas que correspondan por otros delitos que resulten.

La pena se incrementará en una mitad más, cuando en la comisión del delito el sujeto activo se haga acompañar de personas menores de edad o se emplee violencia.”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- Artículos 1°, 6°, 9°, 14, 16 y 22, de la Constitución Federal.
- Artículos 1, 2 y 13, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículo 19 y 21, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Libertad de expresión.
- Libertad de reunión y manifestación.
- Principio de legalidad en su vertiente de taxatividad
- Principio de mínima intervención en materia penal. (*Ultima ratio*)
- Principio de proporcionalidad de las penas.

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 Norma Fundamental; 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 de las disposiciones señaladas en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

De acuerdo con lo dispuesto por el 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 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el 31 de julio de 2019, por lo que el plazo para promover la acción corre del jueves 01, al viernes 30 de agosto del presente año. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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 cuales México es parte, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, 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 o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;

Conforme al citado precepto constitucional, acudo a ese 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 de la Constitución Federal, 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, de su Reglamento Interno, 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.

De forma preliminar conviene precisar que el objetivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) es y siempre ha sido es consolidar nuestras instituciones y fortalecer nuestro Estado de Derecho defendiendo nuestra Constitución y los derechos fundamentales por ella reconocidos, los cuales

representan una parte sustantiva de la misma. Respetar y defender los derechos humanos lleva implícito el respeto y defensa de la Constitución.

Cabe puntualizar que este Organismo Nacional coincide en que resulta fundamental evitar que se cometan delitos y sancionar ejemplarmente a quienes incurran en dichas conductas. Sin embargo, la severidad de la pena debe establecerse respetando la relación de proporcionalidad entre los fines de la sanción y su cuantía, guardando un equilibrio adecuado entre ellos.

Esta Institución Nacional se ha pronunciado sobre la necesidad de privilegiar una política criminal preventiva que atienda las causas que podrían provocar las conductas delictivas, y evitar el incremento de penas de larga duración puesto que ello no reduce necesariamente la criminalidad ni la reincidencia; es decir, no siempre tienen eficacia preventivo –general ni preventivo- especial debido a que, por un lado se debe fortalecer la confianza de la ciudadanía en la efectividad del sistema de justicia penal y seguridad pública y por otro entender que, lo que anima a la persona a cometer el hecho delictivo, no se encuentra en la cantidad de años de prisión con los que se le sancionará, sino de la idea de que no será detenido y por lo tanto tampoco sancionado.¹

Por ello, es prioritario promover la deflación punitiva, ya que un modelo de política criminal que enfatiza largas condenas de prisión, no tiene un efecto preventivo general real (disuasivo) ni tampoco especial, debido a que lo único que consigue es saturar el sistema penitenciario a costos materiales y humanos exorbitantes.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos está a favor de garantizar el orden y la paz pública, así como salvaguardar la integridad física y patrimonial de las personas. Asimismo, la CNDH comparte la necesidad de fomentar inversión pública y privada para fortalecer la industria como un mecanismo que permita abatir los altos índices de rezago, pobreza y marginación, que aquejan a la Nación, así como incentivar exponencialmente el desarrollo económico de del país.

¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Pronunciamiento “*Racionalización de la Pena de Prisión*”, 31 de marzo de 2016, pág. 40.

Sin embargo, la promoción de las acciones de inconstitucionalidad, no busca, en ningún caso, atacar o debilitar nuestro sistema jurídico, ni ponerse a proyectos de inversión, sino por el contrario, su objetivo es consolidar nuestras instituciones y preservar nuestro Estado Constitucional Democrático de Derecho defendiendo los principios y los derechos humanos por ella reconocidos, los cuales representan una parte sustantiva de la misma. Respetar y defender los derechos humanos lleva implícito el respeto y defensa de la Constitución.

Por ello, se busca que las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido, encaucen el ámbito de esa actuación a fin de que, por un lado, el gobernado conozca la consecuencia jurídica de los actos que realice, y por otro, que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado y acotado.

Una vez señalado lo anterior, el presente medio de control de la constitucionalidad se promueve para garantizar los derechos fundamentales de seguridad jurídica, libertad de expresión y libertad de manifestación, así como los principios de legalidad, en su vertiente de taxatividad, de mínima intervención en materia penal y de proporcionalidad en las penas.

Concretamente, esta Comisión Nacional estima que los artículos 196, 196 bis, 299, 307, 308, y 308 bis, reformados y adicionados al Código Penal para el Estado de Tabasco, mediante Decreto 115, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 31 de julio de 2019, vulneran los derechos y principios mencionados.

En un primer apartado se exponen la vulneración al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, en la que incurrir en particular los artículos 196, 196 Bis, 299 y 308 Bis. Ello, en razón de que son disposiciones que contienen descripciones típicas abiertas e indeterminadas que dan pauta a la discrecionalidad.

A mayor abundamiento, los numerales 196, 196 bis, 299 del Código Penal para el Estado de Tabasco establecen que los tipos penales en ellos regulados podrán actualizarse por cualquier medio comisivo, constituyéndose en conductas

indeterminadas que vulneran el derecho fundamental de seguridad jurídica, así como el principio de taxatividad en materia penal.

Asimismo, los diversos numerales 307 y 308 de la codificación de mérito, relacionados con la interrupción, obstrucción y dificultamiento de servicio local de comunicación, al no señalar los elementos por los que se actualiza la conducta, propician una interpretación abierta de esos tipos penales, opuesta a la certeza y precisión exigidas en las disposiciones de la materia penal.

Por otro lado, el numeral 308 bis sanciona las conductas de extorsión y coerción, imponer cuotas, así como impedir total o parcialmente el libre tránsito de personas, vehículos, maquinaria, equipo especializado o similar para la ejecución de trabajos u obras públicas o privadas.

Sin embargo, la descripción típica resulta de tal manera incierta que no resulta claro si el tipo penal regulado en este artículo se entenderá en forma accesoria al diverso de extorsión o bien si las conductas sancionadas deben entenderse de forma llana y son inteligibles para los destinatarios y aplicadores de la norma, por lo que resultan igualmente transgresoras del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

En un segundo segmento argumentativo, se expresa que los artículos 196 bis, 299 307, 308 y 308 Bis resultan contrarios al principio de mínima intervención en materia (ultima ratio) al tipificar como delito las conductas consistentes en: **(1)** impedir por cualquier medio, la ejecución de trabajos u obras privadas; **(2)** impedir o tratar de impedir por cualquier medio, la ejecución de trabajos u obras públicas; **(3)** interrumpir o dificultar el servicio público local de comunicación destruyendo o dañando algún medio local de transporte público de pasajeros o de carga; y **(4)** obstruir, interrumpir o dificultar el servicio público local de comunicación.

En otro orden, los artículos 196 bis, 299, 307 y 308 transgreden el principio de mínima intervención en materia penal o *ultima ratio*, pues sancionan con penas privativas de libertad, diversas conductas que ameritan un control menos lesivo,

o bien que a través de otras vías podrían proteger los bienes jurídicos salvaguardados en dichos numerales.

A guisa de ejemplo, podrá aplicarse pena de prisión de 9 a 19.5 años a quienes traten de impedir, por *cualquier medio*, la ejecución de trabajos u obras privadas; o bien de 1 a 8 años a quien obstruya, interrumpa o dificulte el servicio público local de comunicación.

Lo anterior sin atender a que la obstrucción u oposición sancionadas, puede darse en forma involuntaria o atender a diversas razones, incluidas las relacionadas con inconformidades y/o exigencias sociales.

En tercer lugar, se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 196, 196 Bis, 299, 307, 308 y 308 Bis, en tanto establecen sanciones privativas de la libertad que van desde los 6 hasta los 20 años; lo cual no guarda razonabilidad con el bien jurídico tutelado ni congruencia con el propio Código Penal Local y por tanto resultan contrarios al principio de proporcionalidad de las penas.

Finalmente, se exponen las razones por las que, a consideración de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los artículos 196 Bis, 299, 307, 308 y 308 Bis, transgreden los derechos de libertad de expresión y manifestación pues generan un efecto inhibitorio (*chilling effect*) de su ejercicio de la libertad al criminalizar conductas que constituyen legítimos ejercicios de las libertades de expresión y manifestación.

A juicio de este Organismo Autónomo, los artículos 196 bis, 299, 307, 308 y 308 bis de la codificación sustantiva penal tabasqueña, al tipificar como conductas reprobables la oposición a que se ejecuten obras públicas o privadas, así como la obstrucción de vías de comunicación, tienen un efecto inhibitorio para las personas que, en ejercicio de sus libertades fundamentales de expresión y manifestación, de manera involuntaria obstruyen las vías de acceso y comunicación al optar por constituirse en los lugares donde se están llevando a cabo obras a las que se oponen, o bien realizan clausuras simbólicas respecto de las mismas; toman vías de comunicación, etc., a efecto de que sean oídas sus demandas sociales.

En la misma línea, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se adhiere a la preocupación manifiesta del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y del Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, de la Organización de las Naciones Unidas², en relación con el efecto que la reforma al Código Penal para el Estado de Tabasco tendrá en el disfrute de los derechos a la libertad de expresión y a la libertad de reunión pacífica.

Es decir, sin perjuicio que el objetivo principal de la reforma legislativa en el Estado de Tabasco fue reducir la corrupción y la criminalidad relativa a proyectos que ayudarían a aumentar la calidad de vida de sus habitantes, a través de la inversión privada, por ejemplo, así como contribuir a garantizar y proteger el orden público; lo cierto es que las conductas tipificadas tienen un impacto negativo en el ejercicio de las libertades fundamentales de expresión y reunión.

En esas condiciones, los referidos Relatores solicitaron al Gobierno del Estado mexicano, reconsiderar si el uso del derecho penal es un medio adecuado para lograr dicho objetivo, tomando en cuenta que tiene como consecuencia la prohibición y criminalización de las protestas sociales.³

Lo anterior, en virtud de que la intervención penal utilizada es excesiva en sus consecuencias y limita el disfrute de derechos humanos.

En todo caso, la restricción recogida en la norma sustantiva penal debe ser *“formulada con precisión suficiente para que una persona pueda regular su comportamiento de conformidad con ella”*, sin embargo, en relación con los artículos impugnados genera inquietud que el alcance de la legislación pueda

² Organización de las Naciones Unidas, Mandatos del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; y del Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, REFERENCIA: OL MEX 11/2019, de fecha 8 de agosto de 2019.

³ *Ibidem*.

ser muy amplio, por ejemplo, cuando sanciona el impedimento de trabajos u obras –públicas o privadas– por “*cualquier medio*”.

Igualmente, preocupa a los relatores y a este Organismo Nacional el caso de los artículos 196 Bis y 299, del referido Código Penal, en tanto sancionan penalmente el impedir u obstruir el acceso de personal o de maquinaria al lugar destinado para la ejecución de trabajos u obras públicas o privadas, estableciendo la agravante según la cual la presencia de dos o más personas aumentaría la sanción, pues materialmente la libertad de reunión, como regla general, requiere la presencia de pluralidad de sujetos.

Finalmente, llama la atención de los Relatores y de esta Institución el efecto que las reformas y adiciones al Código Penal tabasqueño pueden tener, por ejemplo, respecto de las personas que defienden sus derechos, en las comunidades y pueblos indígenas afectados por construcciones que no fueron consultadas de manera previa, libre e informada, con apego a los estándares internacionales, así como de personas defensoras de derechos humanos que desean reunirse pacíficamente para protestar y que de manera involuntaria o bien deliberada obstruyen el acceso a obras o vías de comunicación; quienes podrían ser sancionadas con penas de prisión.

Lo anterior, en virtud de que los tipos penales relacionados con extorsión, impedimento de ejecución de trabajos u obras, oposición a que se ejecuten trabajos u obras públicas e interrupción o dificultamiento del servicio público de comunicación, constituyen normas indeterminadas, ambiguas, imprecisas y contrarias al principio de mínima intervención en materia penal, que finalmente impactan en las libertades fundamentales de expresión y manifestación.

No pasa desapercibido para este Organismo que en algunos de los numerales reformados, la modificación sustancial consistió en aumentar el *quantum* de las penas que resultan aplicables, sin embargo, se estima que las modificaciones realizadas deben considerarse un cambio sustancial, pues acorde a los precedentes de ese Alto Tribunal, al modificarse uno de sus elementos, se modifica el tipo penal en su totalidad.

En tal virtud, las disposiciones reformadas implican verdaderos cambios que repercuten en el contenido y alcance de los tipos penales regulados, toda vez que fue modificado uno de sus elementos, es decir, la punibilidad, aunado a que, en algunos casos, se modificó también el medio comisivo por el que se actualiza, tal como se precisará en el apartado siguiente.

Esa dinámica constitucional, en que la CNDH cuenta con la facultad de presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las acciones de inconstitucionalidad en contra de aquellas normas que estime transgresoras de derechos humanos y donde ese Máximo Intérprete de la Constitución de nuestro país, después de un acucioso estudio y análisis determina si las mismas los vulneran, fortalece la vigencia misma de los derechos fundamentales en nuestro país, pues de este modo se revisa su congruencia con el marco constitucional y convencional.

En esos términos, la presente impugnación tiene por objeto evidenciar la vulneración al derecho fundamental de seguridad jurídica y los principios de legalidad, en su vertiente de taxatividad, de proporcionalidad de las penas y *ultima ratio*, así como su efecto inhibitorio respecto de las libertades de expresión y reunión/manifestación, por parte del Código Penal para el Estado de Tabasco, para que sea ese Alto Tribunal quien determine lo conducente en relación con su validez constitucional.

No resulta sorprendente que la sociedad manifieste su inquietud ante expresiones normativas de ese tipo, y es misión de este Organismo Constitucional Autónomo dar cabida a esas inquietudes a través de este medio abstracto de control de constitucionalidad, donde se puede hacer una valoración de la ley, ex ante, al margen de los posibles actos de aplicación, refiriéndose únicamente al contenido normativo.

Atento a lo anterior, es oportuno mencionar que, ante esta Comisión Nacional, acudieron diversos actores de la sociedad para solicitar la interposición de acción de inconstitucionalidad, las cuales se hacen llegar a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación para su conocimiento.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. Las disposiciones impugnadas del Código Penal para el Estado de Tabasco, contienen tipificaciones imprecisas de los delitos de extorsión, impedimento de ejecución de trabajos u obras, oposición a que se ejecuten trabajos u obras públicas e interrupción o dificultamiento del servicio público de comunicación. De manera que, ante la falta de precisión, en la descripción típica se transfiere al juzgador de forma abierta la determinación de los supuestos hipotéticos descritos en la norma penal, transgrediendo el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

Adicionalmente, las sanciones que se imponen a las conductas típicas de mérito, resultan desproporcionales y tienen un impacto negativo en el ejercicio de las libertades de expresión y manifestación.

Como se precisó de manera introductoria, a juicio de este Organismo Constitucional Autónomo, los artículos 196, 196 bis, 299, 307, 308, y 308 bis del Código Penal para el Estado de Tabasco, transgreden los derechos de seguridad jurídica, libertad de expresión y libertad de manifestación, así como los principios de legalidad, en su vertiente de taxatividad, de mínima intervención en materia penal y de proporcionalidad en las penas.

A efecto de demostrar la inconstitucionalidad de las disposiciones referidas, y para conseguir un orden propicio en la argumentación, el presente concepto de invalidez se desarrolla con la siguiente estructura:

En un primer apartado se exponen la vulneración al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, en la que incurren en particular los artículos 196, 196 Bis, 299 y 308 Bis. Ello, en razón de que son disposiciones que contienen descripciones típicas abiertas e indeterminadas que dan pauta a la discrecionalidad.

En un segundo segmento argumentativo, se expresa que los artículos 196 bis, 299 307, 308 y 308 Bis resultan contrarios al principio de mínima intervención en

materia (ultima ratio) al tipificar como delito las conductas consistentes en: **(1)** impedir por cualquier medio, la ejecución de trabajos u obras privadas; **(2)** impedir o tratar de impedir por cualquier medio, la ejecución de trabajos u obras públicas; **(3)** interrumpir o dificultar el servicio público local de comunicación destruyendo o dañando algún medio local de transporte público de pasajeros o de carga; y **(4)** obstruir, interrumpir o dificultar el servicio público local de comunicación.

En tercer lugar, se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 196, 196 Bis, 299, 307, 308 y 308 Bis, en tanto establecen sanciones privativas de la libertad que van desde los 6 hasta los 20 años; lo cual no guarda razonabilidad con el bien jurídico tutelado ni congruencia con ellas penas establecidas en el propio Código Penal Local para otros delitos —como el homicidio y la violación— y por tanto resultan contrarios al principio de proporcionalidad de las penas.

Finalmente, se exponen las razones por las que, a consideración de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los artículos 196 Bis, 299, 307, 308 y 308 Bis, transgreden los derechos de libertad de expresión y manifestación pues generan un efecto inhibitorio (*chilling effect*) de su ejercicio de la libertad al criminalizar conductas que constituyen legítimos ejercicios de las libertades de expresión y manifestación.

A. Vulneración al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

De forma preliminar conviene destacar que el legislador local consideró necesario modificar el parámetro de punibilidad estableciendo penas más elevadas como acción de una política criminal encaminada a la disminución de la incidencia de las conductas de extorsión, impedimento de ejecución de trabajos u obras, oposición a quienes ejecuten trabajos y obras públicas, interrupción o dificultamiento del servicio público de comunicación y delitos en contra del derecho a la libertad de tránsito.⁴

⁴ Dictamen de la Comisión Ordinaria de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y Protección Civil, de la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Tabasco.

Este Organismo Nacional comparte la necesidad de sancionar con mayor severidad determinados delitos, sobre todo los que atentan contra la vida y obedecen a motivos de discriminación; no obstante, considera que la política criminal debe realizarse de una forma congruente y compatible con el texto constitucional y con los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

La política criminal es un pilar importante del Estado, para lograr una convivencia armónica. Las personas que cometen delitos deben ser juzgadas conforme a derecho, y deben ser sancionadas de forma ejemplar. Sin embargo, las sanciones que se impongan a quienes cometen delitos, deben respetar plenamente los derechos fundamentales.

Para ello el creador de las normas, debe ser de tal manera cuidadoso de forma que se respeten los diversos derechos que pudieran pugnar. En materia penal, el derecho de seguridad jurídica exige dotar de certidumbre a las personas respecto de las consecuencias jurídicas que derivan de las conductas que llevan a cabo.

Al respecto, conviene precisar que los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho a la seguridad jurídica y a la legalidad, como ejes rectores de funcionalidad del Estado democrático mexicano. En virtud de éstos, por un lado, se constriñe a las autoridades a conducir su actuar de conformidad con lo expresamente señalado en las leyes y, por otro, se dota de certeza al gobernado respecto de las consecuencias que podría acarrear su comportamiento y, en su caso, de las herramientas que posibiliten su oposición frente a la eventual actuación arbitraria o irregular de los órganos estatales.

En particular, el artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental 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 materia penal, existe una exigencia de racionalidad lingüística que es conocida precisamente como principio de taxatividad. Este principio constituye un importante límite al legislador penal en un Estado democrático de Derecho en el que subyacen dos valores fundamentales: la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del Derecho. Se traduce en un auténtico deber constitucional del legislador según el cual está obligado a formular en términos precisos los supuestos de hecho de las normas penales. En otros términos, el principio de taxatividad puede definirse como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.⁵

En este sentido, es claro que en el derecho humano de exacta aplicación de la ley en materia penal, se puede advertir una vertiente consistente en un mandato de “taxatividad”; los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.⁶

En efecto, especialmente en materia penal, existe la prohibición impuesta al juzgador de interpretar por simple analogía o mayoría de razón la norma penal, sin embargo, esta obligación resulta extensiva al legislador, en tanto que tiene el deber de establecer normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable.

En otras palabras, el legislador penal, al crear normas que tipifican conductas consideradas antijurídicas está obligado a velar por que se respeten las exigencias constitucionales establecidas al efecto, en la especie, los principios de legalidad en materia penal, tipicidad, plenitud hermética y taxatividad.

⁵ Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día siete de julio de dos mil quince, al resolver la acción de inconstitucionalidad 95/2014.

⁶ *Ibídem*.

Es decir, 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 legislador debe tener en cuenta como derivación del principio de legalidad el de taxatividad o exigencia de un contenido concreto u 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.⁷

Es así que el principio de taxatividad 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. En otras palabras, el derecho de todas las personas a la seguridad jurídica y a la protección de sus derechos se erige paralelamente como la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden dicha seguridad jurídica y que estén encaminadas a la protección de los derechos.

Es criterio reiterado de esa Suprema Corte que el principio de taxatividad no implica que el legislador deba definir cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa, sin embargo, obliga al creador de la norma a que los textos legales que contienen normas penales describan, con

⁷ Sirve de sustento Jurisprudencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo 1, julio de 2014, Décima Época, Materia Constitucional, con el número de Tesis: 1a./J. 54/2014 (10a.), página 131, del rubro siguiente: **“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”**.

suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.⁸

Como ese Alto Tribunal ha resuelto en diversas ocasiones, resultan inconstitucionales las normas penales que contienen una imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica; la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del Derecho, se insiste, son los valores subyacentes al principio de taxatividad.

Para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe efectuarse teniendo en cuenta únicamente el texto de la ley, sino que se puede acudir (i) a elementos gramaticales, (ii) ejercicios de contraste entre dicha expresión en relación con otras expresiones contenidas en la misma (u

⁸Jurisprudencia 1a./J. 24/2016 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 30, mayo de 2016, Tomo II, p. 802 del rubro: y textos “**TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la exacta aplicación de la ley en materia penal obliga al legislador a señalar con claridad y precisión las conductas típicas y las penas aplicables. Asimismo, esta Primera Sala ha reconocido que **una disposición normativa no necesariamente es inconstitucional si el legislador no define cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa. Es por eso que el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable. Desde esta perspectiva, la taxatividad tiene un matiz que requiere que los textos legales que contienen normas penales únicamente describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas, por lo que la exigencia en cuanto a la claridad y precisión es gradual. En este sentido, puede esclarecerse una cierta tensión estructural en el mandato de la taxatividad: alcanzar el punto adecuado entre precisión (claridad) y flexibilidad de una disposición normativa para que, en una sana colaboración con las autoridades judiciales, dichas disposiciones puedan ser interpretadas para adquirir mejores determinaciones. Ahora bien, como la legislación penal no puede renunciar a la utilización de expresiones, conceptos jurídicos, términos técnicos, vocablos propios de un sector o profesión (y por ello necesitados de concreción), entonces el legislador y las autoridades judiciales se reparten el trabajo para alcanzar, de inicio, una suficiente determinación y, posteriormente, una mayor concreción; de ahí que para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe tenerse en cuenta sólo el texto de la ley, sino que puede acudir tanto a la gramática, como a su contraste en relación con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa, al contexto en el cual se desenvuelven las normas y a sus posibles destinatarios.**

otra) disposición normativa, incluso se ha considerado imprescindible atender (iii) al contexto en el cual se desenvuelven las normas, (iv) y a sus posibles destinatarios.⁹

Cabe apuntar que ante dichas formulaciones del principio de legalidad en materia penal 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 para acreditar el injusto penal 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.

En consecuencia, la formulación de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea de tal manera que el objeto de prohibición pueda ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma. Así, esta exigencia no se circunscribe a los meros actos de aplicación de encuadrar la conducta en la descripción típica, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de forma tal, que los términos mediante los cuales especifiquen los elementos respectivos sean claros y exactos.

Lo anterior, implica que al prever las penas la autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, pues ello es necesario para evitar confusiones en su aplicación, o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza resultará violatoria de la garantía indicada.

⁹ Jurisprudencia Tesis: 1a./J. 54/2014 (10a.), publicada en el Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 8, julio de 2014, Tomo I, p. 131. del rubro: “**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**”

Una vez precisada la jurisprudencia de ese Alto Tribunal en el caso del derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad conviene realizar el escrutinio específico de las disposiciones impugnadas para determinar que, efectivamente, vulneran las máximas constitucionales referidas.

Para una mejor estructura argumentativa, se propone un estudio separado de las normas objeto de control. El análisis dogmático de los delitos en cuestión puede realizarse de la siguiente forma:

1. Delito de extorsión: Artículo 196.¹⁰

A. ELEMENTOS OBJETIVOS:

Conducta: Es un delito de acción, pues se trata de “obligar” a una persona a dar, hacer, tolerar o dejar de hacer algo en perjuicio de su propio patrimonio o el de otra persona.

Resultado: Es un delito de resultado, pues es necesario que se acredite un daño, consistente en el menoscabo del patrimonio de las personas.

Sujeto activo: Cualquier persona, el tipo penal no requiere una calidad específica.

¹⁰ Artículo 196.- Se impondrá prisión de **diez a veinte años y multa de mil a dos mil veces** el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, al que para procurarse a sí mismo o a un tercero un lucro indebido **o un beneficio**, obligue **por cualquier medio** a una persona a dar, hacer, tolerar o dejar de hacer algo en perjuicio de su propio **patrimonio** o el de otra persona. Las penas se aumentarán en una mitad más si el constreñimiento se realiza por una asociación delictuosa, **o por servidor público o ex servidor público** o por miembros o ex miembros de alguna corporación policial. En este caso se impondrá, además, al responsable destitución del empleo, cargo o comisión y la inhabilitación de **cinco a diez años** para desempeñar empleo, cargo o comisión público.

En caso de que sea perpetrado por servidores públicos o ex servidores públicos o por miembros o ex miembros de alguna corporación policial, se configurará una agravante.

Sujeto pasivo: Cualquier persona que sufra perjuicio en su patrimonio.

Objeto material: Cualquier medio.

Bien jurídico tutelado: Patrimonio.

Medios de comisión: Cualquier medio.

Circunstancias de lugar, tiempo, modo u ocasión: No se advierten en el tipo.

B. ELEMENTOS NORMATIVOS DE VALORACIÓN:

Cultural: Los conceptos de “procurar”; “lucro”, “beneficio”, “perjuicio”, “obligar” y “patrimonio”.

Legal: No se advierten en el tipo.

Científica: No se advierten en el tipo.

C. ELEMENTOS SUBJETIVOS: El delito puede ser doloso.

Como se advierte, la norma cuestionada penaliza con prisión de diez a veinte años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, a quien obligue **por cualquier medio** a una persona a dar, hacer, tolerar o dejar de hacer algo en perjuicio de su propio **patrimonio** o el de otra persona, para procurarse a sí mismo o a un tercero un lucro indebido **o un beneficio**.

Es decir, basta con que cualquier persona -sujeto indeterminado- obligue a una persona por cualquier medio a dar, hacer, tolerar o dejar de hacer algo en perjuicio del patrimonio de cualquier persona para obtener un beneficio.

En el caso concreto, esta Comisión Nacional estima que, al tipificar la obtención de cualquier beneficio (indeterminado) a través de cualquier medio (indeterminado) el legislador no describe con la precisión suficiente cuáles son las conductas que efectivamente se encuentran prohibidas y el ciudadano no tiene la seguridad de conocer en forma precisa qué rango de conductas son las que le incriminan.

Por ejemplo, un servidor público a través de una orden jurisdiccional (**cualquier medio**), obliga a una persona a dejar de realizar una obra (**generando un perjuicio en su patrimonio**) que le causa una afectación a un tercero. Lo anterior implicaría que éste último obtendría un beneficio, consistente en que la obra que le afectaba se haya detenido.

Es decir, la norma es de tal grado imprecisa que el servidor público, que por cualquier medio (incluso un medio legal), obligó a un tercero a dejar de hacer algo, causándole afectación en su patrimonio, pero al mismo tiempo generando un beneficio para el tercero a quien le afectaba la obra, encuadra en la conducta típica.

En efecto, la redacción del artículo 196 del Código Penal de Tabasco permite que sea la autoridad investigadora, o en su caso, la autoridad jurisdiccional, quienes decidan qué tipo de beneficios o medios comisivos serán considerados como aplicables al tipo penal, lo que conlleva que se traslade la responsabilidad de la tipificación del delito a tales autoridades. De manera que incluso pueden sancionarse conductas legítimas.

De ahí que efectivamente, tal norma genera que esas autoridades sean las que realicen una función tipificadora de cierre o construcción final de la descripción típica.

2. Delito de impedimento de ejecución de trabajos u obras: Artículo 196 Bis.¹¹

A. ELEMENTOS OBJETIVOS:

Conducta: Es un delito de acción, pues se trata de “impedir” o “tratar de impedir” la ejecución de trabajos u obras privadas.

Asimismo, “obstruir” el acceso de personal o de maquinaria al lugar destinado para la ejecución de trabajos u obras privadas.

Resultado: Es un delito tanto de resultado como de peligro, pues en principio es necesario que se acredite un daño, consistente en la ejecución de trabajos u obras privadas.

Sin embargo, la norma también sanciona la mera posibilidad (tratar) de impedir la ejecución de dichas obras.

Sujeto activo: Las personas que carezcan de facultad legal en el primer párrafo y cualquier persona en el caso del segundo párrafo.

Se configura una agravante cuando el sujeto activo, por sí o por interpósita persona, pida o exija dádivas, cuotas o la obtención de un empleo; cuando se utilice violencia o cuando se cometa por dos o más personas.

Sujeto pasivo: Las personas que realizan obras privadas.

Objeto material: Por cualquier medio.

¹¹ Artículo 196 Bis. Al que careciendo de facultad legal, impida o trate de impedir por cualquier medio, la ejecución de trabajos u obras privadas, se le impondrá prisión de seis a trece años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. Las mismas penas se aplicarán a quien obstruya el acceso de personal o de maquinaria al lugar destinado para la ejecución de trabajos u obras de las que hace mención el párrafo anterior. La pena se incrementará en una mitad más, cuando en la comisión del delito el sujeto activo, por sí o por interpósita persona, pida o exija dádivas, cuotas o la obtención de un empleo; cuando se utilice violencia o se cometa por dos o más personas.

Bien jurídico tutelado: Propiedad.

Medios de comisión: Cualquier medio.

Circunstancias de lugar, tiempo, modo u ocasión Se configura una agravante cuando el sujeto activo, por sí o por interpósita persona, pida o exija dádivas, cuotas o la obtención de un empleo; cuando se utilice violencia o cuando se cometa por dos o más personas.

B. ELEMENTOS NORMATIVOS DE VALORACIÓN:

Cultural: Los conceptos de “impedir o tratar de impedir”; “obstruir”, “obras privadas”.

Legal: El concepto de “facultad legal”.

Científica: No se advierten en el tipo.

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

Del análisis realizado se desprende que, la norma cuestionada penaliza con prisión de seis a trece años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, al que carezca de facultad legal, impida o trate de impedir por cualquier medio, la ejecución de trabajos u obras privadas.

Con la misma punibilidad sanciona a la persona que obstruya el acceso de personal o de maquinaria al lugar destinado para la ejecución de trabajos u obras privadas.

En el primer supuesto, la norma resulta indeterminada puesto que no se tiene certeza sobre el destinatario de la norma. Ello ya que la norma refiere que la conducta sancionable debe ser cometida por “quien carezca de facultad legal”.

Esto implica diversos escenarios. En principio, toda persona particular carece de facultades legales, por lo que podría concluirse que la norma va dirigida a particulares. Sin embargo, de su redacción también podrían ser servidores públicos que tengan facultad legal (cualquier facultad que les otorgue la ley) nunca pueden cometer el ilícito en cuestión.

Finalmente, existen servidores públicos facultados específicamente para impedir la ejecución de trabajos u obras privadas, por lo que la norma podría interpretarse en el sentido de que, sólo la persona (particular o servidor público) que no cuente con facultades para impedir la ejecución de trabajos u obras privadas lleve a cabo dicha conducta, será sancionada penalmente. Sin embargo, el problema de taxatividad consiste precisamente en que la norma no prescribe esto, sino que se arriba a esta conclusión después de realizar un ejercicio hermenéutico.

Es decir, permite que sea la autoridad jurisdiccional, quien decida si el sujeto activo del delito cuenta con las facultades legales o no, lo que conlleva que se traslade la responsabilidad de la tipificación del delito a tales autoridades.

Asimismo, la norma sanciona a la persona que impida **(incluso involuntariamente)** o trate de impedir **(sin conseguirlo)** por cualquier medio **(indeterminado)**, la ejecución de trabajos u obras privadas y a quien obstruya **(incluso involuntariamente)** el acceso de personal o de maquinaria al lugar destinado para la ejecución de trabajos u obras privadas.

Es decir, basta con que alguien obstruya involuntariamente el acceso de personal o de maquinaria al lugar destinado para la ejecución de trabajos u obras privadas, incluso sin tener la intención de impedir dichas obras privadas, puesto que la norma sanciona la simple obstrucción. Además, la disposición penaliza a quien incluso a través de un medio legal y legítimo, impida la ejecución de una obra pública, pues la redacción refiere que será sancionada la persona que lleve a cabo dichas conductas por cualquier medio (lo que engloba incluso medios y recursos legales).

En el caso concreto, esta Comisión Nacional estima que, al tipificar las conductas consistentes en impedir **(incluso involuntariamente)** o el tratar de impedir **(sin éxito)** y obstruir **(incluso involuntariamente)**, el legislador no describió con la precisión suficiente cuáles son las conductas que efectivamente se encuentran prohibidas y el ciudadano no tiene la seguridad de conocer en forma precisa qué rango de conductas son las que le incriminan.

En los términos en los que se encuentra redactado el dispositivo normativo llevaría a casos en los que, cualquier obstrucción o cualquier situación que tenga como consecuencia el que se haya impedido que se lleven a cabo obras privadas será sancionada como delito.

En efecto, la redacción del artículo 196 Bis del Código Penal de Tabasco permite que sea la autoridad investigadora, o en su caso, la autoridad jurisdiccional, quienes decidan quiénes son los sujetos activos del delito, y cuáles son las conductas, lo que conlleva que se traslade la responsabilidad de la tipificación del delito a tales autoridades.

Pero además, la conducta se encuentra regulada como un tipo de peligro, pues para su actualización no se requiere que se genere un daño o lesión, pues basta con que simplemente se “trate de impedir (por cualquier medio, incluso medios legales) para la ejecución de obras privadas, para sancionar penalmente, sin que se haya generado efectivamente un daño.

Así, al permitir un margen tan amplio de interpretación, la norma permite que sea el juzgador quien, en última instancia, determine en qué casos se genera un peligro real o suficiente que amerite la sanción penal. Finalmente, la actual redacción del precepto en estudio no permite distinguir si la conducta de impedir u obstruir, son únicamente aquellas que se realicen efectivamente con el ánimo de evitar sin justificación que las obras privadas se lleven a cabo.

En suma, la norma contiene una descripción vaga, genérica, imprecisa y ambigua que no contiene la descripción de la conducta concreta que se buscó criminalizar, por lo que la redacción del precepto impugnado no genera un conocimiento anticipado del comportamiento sancionado.

**3. Delito de oposición a que se ejecuten trabajos u obras públicas:
Artículo 299.12**

A. ELEMENTOS OBJETIVOS:

Conducta: Es un delito de acción, pues se trata de “impedir” o “tratar de impedir” la ejecución de trabajos u obras públicas.

Asimismo, “obstruir” el acceso de personal o de maquinaria al lugar destinado para la ejecución de trabajos u obras públicas.

Resultado: Es un delito tanto de resultado como de peligro, pues en principio es necesario que se acredite un daño, consistente en la ejecución de trabajos u obras públicas.

Sin embargo, la norma también sanciona la mera posibilidad (tratar) de impedir la ejecución de dichas obras.

Sujeto activo: Cualquier persona.

Se configura una agravante cuando el sujeto activo, por sí o por interpósita persona, pida o exija dádivas, cuotas o la obtención de un empleo; cuando se utilice violencia o cuando se cometa por dos o más personas.

Sujeto pasivo: El Estado y la comunidad en general al tratarse de obras públicas.

¹² Artículo 299. Al que **impida o trate de impedir por cualquier medio**, la ejecución de trabajos u obras públicas, ordenados o autorizados legalmente por la autoridad competente, se le impondrá **prisión de seis a trece años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización**.

Las mismas penas se aplicarán a quien obstruya el acceso de personal o de maquinaria al lugar destinado para la ejecución de trabajos u obras de las que hace mención el párrafo anterior.

La pena se incrementará en una mitad más, cuando en la comisión del delito el sujeto activo, por sí o por interpósita persona, pida o exija dádivas, cuotas o la obtención de un empleo; cuando se utilice violencia o se cometa por dos o más personas.

Objeto material: Por cualquier medio.

Bien jurídico tutelado: Obras públicas (propiedad pública).

Medios de comisión: Cualquier medio.

Circunstancias de lugar, tiempo, modo u ocasión Se configura una agravante cuando el sujeto activo, por sí o por interpósita persona, pida o exija dádivas, cuotas o la obtención de un empleo; cuando se utilice violencia o cuando se cometa por dos o más personas.

B. ELEMENTOS NORMATIVOS DE VALORACIÓN:

Cultural: Los conceptos de “impedir o tratar de impedir”; “obstruir”, “obras privadas”.

Legal: No se advierten en el tipo.

Científica: No se advierten en el tipo.

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

El artículo 299 contiene una redacción prácticamente idéntica, al diverso 196 Bis¹³, analizado previamente, por lo que, se solicita a ese Alto Tribunal, en obvio

¹³

Artículo 196 Bis. **Al que careciendo de facultad legal**, impida o trate de impedir por cualquier medio, la ejecución de trabajos u obras **privadas**, se le impondrá prisión de seis a trece años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

Las mismas penas se aplicarán a quien obstruya el acceso de personal o de maquinaria al lugar destinado para la

Artículo 299. Al que impida o trate de impedir por cualquier medio, la ejecución de trabajos u obras **públicas, ordenados o autorizados legalmente por la autoridad competente**, se le impondrá prisión de seis a trece años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

Las mismas penas se aplicarán a quien obstruya el acceso de personal o de maquinaria al lugar destinado para la

de repeticiones innecesarias, tener por reproducidas las consideraciones de inconstitucionalidad esgrimidas para dicho numeral en el apartado anterior.

Cabe destacar que el numeral 299 relativo al delito de “Oposición a que se ejecuten trabajos u obras públicas”, no refiere que el sujeto activo deba ser una persona que “carezca de facultades legales”, lo que implica que, en este caso, serán sancionadas penalmente incluso los servidores públicos que, teniendo facultades legales, impidan o traten de impedir por cualquier medio, la ejecución de trabajos u obras públicas.

Así, como se argumentó en el apartado previo, el artículo 299 también contiene una descripción vaga, genérica, imprecisa y ambigua que no contiene la descripción de la conducta concreta que se buscó criminalizar, por lo que la redacción del precepto impugnado no genera un conocimiento anticipado del comportamiento sancionado, lo que se evidencia de la comparación de ambos numerales que se realiza a continuación.

4. Delito de extorsión, coerción, intento de imposición e imposición de cuotas, e impedir total o parcialmente el libre tránsito: Artículo 308 Bis.¹⁴

<p>ejecución de trabajos u obras de las que hace mención el párrafo anterior. La pena se incrementará en una mitad más, cuando en la comisión del delito el sujeto activo, por sí o por interpósita persona, pida o exija dádivas, cuotas o la obtención de un empleo; cuando se utilice violencia o se cometa por dos o más personas.</p>	<p>ejecución de trabajos u obras de las que hace mención el párrafo anterior. La pena se incrementará en una mitad más, cuando en la comisión del delito el sujeto activo, por sí o por interpósita persona, pida o exija dádivas, cuotas o la obtención de un empleo; cuando se utilice violencia o se cometa por dos o más personas.</p>
--	--

¹⁴ Artículo 308 Bis.- Al que extorsione, coercione, intente imponer o imponga cuotas, e impida total o parcialmente el libre tránsito de personas, vehículos, maquinaria, equipo especializado o similar para la ejecución de trabajos u obras públicas o privadas, en las vías y medios de comunicación de jurisdicción local a que se refiere el artículo 306, se le impondrá prisión de seis a trece años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, sin perjuicio de las penas que correspondan por otros delitos que resulten.

La pena se incrementará en una mitad más, cuando en la comisión del delito el sujeto activo se haga acompañar de personas menores de edad o se emplee violencia.

A. ELEMENTOS OBJETIVOS:

Conducta: Es un delito de acción, pues se trata de “extorsionar”, “coercionar”, “intentar imponer o imponer cuotas”, e “impedir total o parcialmente el libre tránsito de personas”.

Resultado: Es un delito de resultado, pues es necesario que se acredite la conducta de extorsionar o la de coercionar o la de intentar imponer o imponer cuotas o la diversa de impedir total o parcialmente el libre tránsito.

Sujeto activo: Cualquier persona, el tipo penal no requiere una calidad específica.

En caso de que el sujeto activo se haga acompañar de personas menores de edad o se emplee violencia, esto configurará una agravante.

Sujeto pasivo: La comunidad en general.

Objeto material: Los instrumentos fabricados con clavos, varillas o cualquier otro material.

Bien jurídico tutelado: El delito se inserta en el Título decimoprimer denominados, “Delitos contra la seguridad y veracidad de la comunicación”, por lo que se infiere que se trata de la seguridad y la veracidad en la comunicación, sin embargo, del análisis del tipo podría desprenderse que va encaminado a proteger el patrimonio, pues, la conducta que sanciona es la extorsión. Asimismo, en otra interpretación podría concluirse que el bien a tutelar es la efectiva ejecución de trabajos u obras públicas o privadas.

Medios de comisión: Se configura una agravante cuando el sujeto activo emplee violencia.

Circunstancias de lugar, tiempo, modo u ocasión: Debe cometerse en vías y medios de comunicación de jurisdicción local.

Se configura una agravante cuando el sujeto activo se haga acompañar de personas menores de edad o se emplee violencia.

B. ELEMENTOS NORMATIVOS DE VALORACIÓN:

Cultural: Los conceptos de “tránsito”, “trabajos u obras públicas o privadas”.

Legal: Los conceptos de “extorsionar” y “coercionar”.

Científica: No se advierten en el tipo.

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

Como se desprende de la literalidad de la norma y de su análisis, la misma no resulta clara en cuanto a la conducta que sanciona, pues establece una pena de prisión de seis a trece años y multa de mil a dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización a quien cometa las siguientes conductas:

- Extorsionar.
- Coercionar.
- Intentar imponer o imponer cuotas.
- Impedir parcial o totalmente el tránsito de las personas.
- Impedir parcial o totalmente el tránsito de vehículos.
- Impedir parcial o totalmente el tránsito de maquinaria.
- Impedir parcial o totalmente el tránsito de equipo especializado o similar para la ejecución de trabajos u obras públicas o privadas.

Sin embargo, uno de los problemas de taxatividad que contiene la disposición es que la misma no resulta clara, de manera que no se tiene certeza sobre si las conductas enlistadas son disyuntivas o copulativas.

Es decir, la norma admite múltiples interpretaciones para la configuración del tipo penal, por ejemplo:

Puede desprenderse que para la actualización del tipo deben cometerse todas y cada una de las conductas que señala, es decir, la norma sanciona a quien extorsione y al mismo tiempo coercione y a su vez imponga o trate de imponer cuotas y que también impida parcial o totalmente el tránsito.

Sin embargo, también puede concluirse que las conductas son disyuntivas, entonces basta con que la persona incurra en al menos una de las conductas señaladas para ser susceptible de la sanción correspondiente.

Ahora bien, una tercera posibilidad sería que se cometan diversas conductas, pero no necesariamente todas ellas. Esto es, se sancionará a quien, por ejemplo, extorsione e imponga cuotas o a quien coercione e impida el libre tránsito.

Los múltiples ejercicios hermenéuticos que permite la norma, la convierten en una disposición de tal grado imprecisa que permite que sea la autoridad investigadora, o en su caso, la autoridad jurisdiccional, quienes decidan la conducta o el conjunto de conductas que amerita ser sancionado en términos de la norma, lo que conlleva que se traslade la responsabilidad de la tipificación del delito a tales autoridades.

De ahí que efectivamente, tal norma genera que esas autoridades sean las que realicen una función tipificadora de cierre o construcción final de la descripción típica.

Asimismo, debe subrayarse que una de las conductas susceptible de ser sancionado en términos del artículo 308 Bis, se trata de la “extorsión”, la cual se encuentra tipificada en el diverso 196. De ello se desprende que el tipo penal del artículo 308 Bis subsume al delito de extorsión previsto en el referido 196.

Es decir, uno de los elementos del tipo penal previsto en el artículo 308 Bis es una conducta regulada en el numeral 196, de forma que, se desprende que para sancionar lo previsto en uno, primero deben cometerse las conductas previstas en el otro, de forma que se actualice el delito de extorsión.

En ese sentido, de un análisis de las normas que se controvierten, resulta patente que las disposiciones objeto de control permiten un margen de aplicación muy amplio e injustificado que autoriza que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, la autoridad jurisdiccional determine las conductas que son susceptibles de ser sancionadas.

Es decir, los artículos impugnados lejos de brindar seguridad jurídica a los ciudadanos o a las autoridades encargadas de aplicarlos, constituyen tipos penales abiertos que dan pauta a un amplio margen de ambigüedad, pues ello se sustenta en una apreciación subjetiva de cuándo una persona ha incumplido con una disposición.

Ello significa que el individuo a quien se dirige la prohibición no tendrá la certeza de que con su conducta podrá o no actualizar la acción ilícita y de ser así, que le sea impuesta la sanción correspondiente. Lo anterior, debido a que las disposiciones controvertidas aluden a referencias imprecisas o indeterminadas, que por la apreciación subjetiva del sujeto aplicador pueden o no ser susceptibles de ser sancionadas.

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los términos en que se encuentran configurados los artículos 196, 196 bis, 299, 307, 308, y 308 bis del Código Penal para el Estado de Tabasco, constituyen una redacción indeterminada e imprecisa, por lo que dichas normas transgreden el derecho de seguridad jurídica, así como el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

B. Principio de mínima intervención en materia penal (*Ultima ratio*)

Una vez expuestos los problemas de imprecisión contenidos en las disposiciones impugnadas, y como tal ambigüedad redundaba en una falta de certeza jurídica

que resulta contraria al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, a continuación corresponde explicar que la descripciones típicas contenidas en los artículos 196 bis, 299, 307, 308 y 308 Bis resultan contrarios al principio de mínima intervención en materia (ultima ratio) al no aportar suficientes elementos que acoten adecuadamente las conductas sancionadas a aquellas que se pretendieron prohibir, de modo que existe una disociación entre los fines legítimos de las normas y las posibles conductas comprendidas por el tipo penal.

El presente argumento se encuadra en la necesidad de que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación Corte en su carácter de Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, ejerza el control de constitucionalidad respecto de los límites al poder punitivo del Estado sobre la base del principio de *última ratio*.

Si bien la creación de ilícitos responde a la necesidad de que éstos sean un instrumento para la defensa de los valores fundamentales de la comunidad, que sólo debe emplearse contra ataques graves a esos valores (**última ratio**) y en una forma controlada y limitada por el imperio de la ley, de los aludidos preceptos se desprende que las medidas desbordan por completo al interés que las podría justificar. Esto es así porque la descripción típica es tan amplia que termina por abarcar un sinnúmero de conductas no reprochables.¹⁵

En efecto, si bien el legislador tiene un margen de maniobra para emplear su *ius punendi*, lo cierto es que la libertad configurativa para regular ciertas materias, como la penal se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y los tratados internacionales suscritos por México,¹⁶ máxime en casos como en el que nos

¹⁵ Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al siete de julio de dos mil catorce, al resolver la acción de inconstitucionalidad 11/2013.

¹⁶ Jurisprudencia P./J. 11/2016 (10a.), del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, Pág. 52, del rubro: "**LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.**"

ocupa, en el que los delitos en los que el derecho fundamental intervenido es la libertad de expresión.¹⁷

Bajo este contexto, resulta fundamental que ese Tribunal Constitucional analice las conductas descritas en los artículos a la luz de los principios de *lesividad* (que la conducta descrita en el tipo penal sea susceptible de afectar al bien jurídico), de *subsidiariedad* (que requiere la búsqueda de alternativas al derecho penal), así como analizar las *modalidades de imputación subjetiva* (dolo o culpa) para efectos de analizar la proporcionalidad en sentido estricto.

En ese sentido, la materia penal se enmarca en el principio de mínima intervención, según el cual, el ejercicio de la facultad sancionatoria criminal debe operar cuando las demás alternativas de control han fallado. Esta preceptiva significa que el Estado no está obligado a sancionar penalmente todas las conductas antisociales, pero tampoco puede tipificar las que no ofrecen un verdadero riesgo para los intereses de la comunidad o de los individuos.

La decisión de criminalizar un comportamiento humano debe ser la última de las decisiones posibles en el espectro de sanciones que el Estado está en capacidad jurídica de imponer, y entiende que la decisión de sancionar con una pena, que implica en su máxima expresión la pérdida de la libertad, es el recurso extremo al que puede acudir el Estado para reprimir un comportamiento que afecta los intereses sociales.

De esta manera, el ejercicio de la facultad sancionadora criminal debe operar cuando las demás alternativas de control han fallado, aunado a ello, el derecho penal debe ser un instrumento de *ultima ratio* para garantizar la pacífica convivencia de los asociados, previa evaluación de su gravedad y de acuerdo a las circunstancias sociales, políticas, económicas y culturales imperantes en la sociedad en un momento determinado.

¹⁷ Ese Tribunal Pleno ha invalidado tipos penales **por violaciones a la libertad de expresión** en los siguientes asuntos: Acción de inconstitucionalidad 29/2011, resuelta por el Tribunal Pleno el día 20 de junio de 2013; Acción de inconstitucionalidad 11/2013, resuelta por el Tribunal Pleno el 7 de julio de 2014, y Acción de inconstitucionalidad 9/2014, resuelta por el Tribunal Pleno el día 6 de julio de 2015.

En el caso particular, los artículos 196 bis, 299, 307, 308 y 308 Bis transgreden este principio, en tanto sancionan conductas que ameritan un control menos lesivo y que podrían garantizar los bienes jurídicos que pretenden salvaguardarse, a través de vías igualmente efectivas, pero menos dañinas para los derechos de las personas que cometan las conductas sancionadas.

Tal es el caso de los numerales 196 Bis y 299 que, como se expuso en el apartado previo, sancionan penalmente a las personas que impidan o traten de impedir la ejecución de obras públicas o privadas.

Analizar estos preceptos a la luz de los principios de *lesividad*, de *subsidiariedad*, así como las modalidades de *imputación subjetiva* nos lleva a concluir que dichas normas sancionan el actuar de las personas sin generar en todos los casos una afectación al bien jurídico que se pretende proteger, aunado a que existen medidas menos lesivas, alternas a la vía penal, para conseguir los fines de la norma y además, las normas sancionan la comisión de conductas incluso involuntarias, pues se actualiza la conducta cuando se impida u obstruya el acceso de personal o de maquinaria al lugar destinado para la ejecución de trabajos u obras.

Por su parte, el numeral 307 del Código Penal para el Estado de Tabasco, sanciona la interrupción o dificultamiento del servicio público local de comunicación destruyendo o dañando:

- Alguna vía local de comunicación.
- Algún medio local de transporte público de pasajeros o de carga.
- Cualquier otro medio local de comunicación.

Además, si el transporte público de pasajeros o de carga estuviere ocupado por una o más personas, se calificará como agravante.

Asimismo, el diverso artículo 308 de la referida codificación punitiva, configura como conducta típica la obstrucción, interrupción o dificultamiento del servicio público local de comunicación, en los siguientes supuestos:

- Obstaculizando alguna vía local de comunicación.
- Secuestrando o reteniendo algún medio local de transporte público de pasajeros o de carga, o cualquier otro medio local de comunicación.

En aras de realizar un estudio sistemático de los artículos 307 y 308, es indispensable acudir a la Ley de Transportes para el Estado de Tabasco, la cual en su artículo 9, fracción XXV, define que se debe de entender por vías de comunicación terrestre como todo espacio de dominio público y uso común, que por disposiciones de la propia ley o por razones del servicio esté destinado al tránsito y transporte público en jurisdicción estatal.

Así, se consideran vías de comunicación terrestres, en términos de su uso y aprovechamiento, así como en lo relativo a la prestación del servicio de transporte público y privado en sus diferentes modalidades, aquellas construidas directamente por el Estado, o bien por éste en coordinación o colaboración con los municipios, o por cooperación con particulares y las que no sean de jurisdicción federal.

Además, se consideran parte integrante de las vías de comunicación, los servicios auxiliares, obras, construcciones y demás accesorios o conexos de los mismos destinados al transporte público; y los terrenos que sean necesarios para el derecho de vía y para el establecimiento de los servicios y obras a que se refiere la fracción anterior.

A su vez, en términos de la referida legislación, se considera servicio de transporte público de pasajeros, mixto y/o de carga, aquél que se lleva a cabo de manera continua, uniforme, regular y permanente en las vías públicas de comunicación terrestre del Estado para satisfacer la demanda de los usuarios, mediante la utilización de vehículos adecuados para cada tipo de servicio, y en

el que los usuarios, como contraprestación, realizan un pago en numerario. En esos términos, el servicio de transporte público se clasifica en:

- De pasajeros, ya sea individual o colectivo.
- De Carga.
- Mixto
- Especializado.

Se precisa lo anterior, en virtud de que los artículos 307 y 308 del Código Penal para el Estado de Tabasco, al referirse a vías y medios de comunicación abarcan la universalidad de estos, incluidos los servicios de transporte.

Ahora bien, en relación con las conductas típicas previstas dentro de los numerales en cita, tenemos que se sanciona la interrupción o dificultamiento del servicio local de comunicación; en el primero de los casos, destruyendo o dañando y en el segundo por su simple obstrucción.

En ese sentido, este Organismo Constitucional estima que dichas normas vulneran el principio de última ratio en virtud de que, sancionan penalmente conductas que bien podrían ameritar una sanción administrativa, toda vez que dificultar, obstruir o interrumpir el servicio público local de comunicación puede atender a variadas razones, incluso podrían cometerse de forma involuntaria o atender al ejercicio legítimo de derecho, sin que ello amerite la facultad punitiva del Estado para sancionarlas.

Ahora bien, exclusivamente por cuanto hace al artículo 307 de mérito, éste exige que exista destrucción o daño del medio o vía de comunicación respecto del cual se obstruyó o interrumpió, sin embargo, la norma no contempla que el daño puede ser mínimo o involuntario, de forma que sanciona con una pena mínima de dos años de prisión cualquier tipo de daño causado.

Finalmente, por cuanto hace al artículo 308 Bis, como se expresó en el apartado previo, no resulta clara cuál es la conducta que el legislador pretendió sancionar. Sin embargo, de un ejercicio hermenéutico, podría desprenderse que una de las

conductas penalizadas es el impedir total o parcialmente el libre tránsito de personas, vehículos, etc.

Lo anterior, resulta evidentemente contrario al principio de *ultima ratio*, pues si bien el libre tránsito constituye una prerrogativa a favor de las personas, lo cierto es que puede entrar en colisión con el ejercicio legítimo de otros derechos, como podría ser las libertades de expresión y manifestación, en cuyo caso, sancionar penalmente el impedir el tránsito como consecuencia del ejercicio de los mismos, no resultaría acorde con una política de mínima intervención penal, pues si bien la conducta es susceptible de afectar otros derechos, lo cierto es que es necesaria la búsqueda de alternativas al derecho penal.

Lo anterior, máxime si tomamos en consideración la posición preferente de la que goza el derecho a la libertad de expresión frente a otros derechos, pues sirve de garantía para la realización de otros derechos y libertades.

En efecto, tener plena libertad para expresar, y manifestar ideas es imprescindible, no solamente como instancia esencial de auto-expresión y auto-creación, sino también como premisa para poder ejercer plenamente otros derechos humanos —el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado— y como elemento funcional que determina la calidad de la vida democrática de un país.¹⁸

Esta posición preferente de la libertad de expresión tiene como principal consecuencia la presunción general de cobertura constitucional de toda expresión o manifestación, misma que se justifica por la obligación primaria de neutralidad del Estado frente a los contenidos de las opiniones e informaciones difundidas, así como, por la necesidad de garantizar que, en principio, no existan personas, grupos, ideas o medios de expresión excluidos *a priori* del debate público¹⁹.

¹⁸ Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictada en la acción de inconstitucionalidad 113/2015 y su acumulada 116/2015, de 29 de mayo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, pág. 68.

¹⁹ CIDH, Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, pág. 10.

Este planteamiento es congruente con la prohibición de censura previa que establecen el artículo 7° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En consecuencia, “el abuso de la libertad de expresión no puede ser objeto de medidas de control preventivo sino fundamento de responsabilidad para quien lo haya cometido”²⁰.

En los mismos términos, la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana, ha sostenido que, dentro de ciertos límites, los Estados pueden establecer regulaciones a la libertad de expresión y a la libertad de reunión para proteger los derechos de otros. No obstante, al momento de hacer un balance entre el derecho de tránsito, por ejemplo, y el derecho de reunión, corresponde tener en cuenta que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho más sino, en todo caso, uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática: el socavamiento de la libertad de expresión afecta directamente el nervio principal del sistema democrático.²¹

Asimismo, la referida Relatoría estimó que en principio es inadmisibles la penalización *per se* de las demostraciones en la vía pública cuando se realizan en el marco del derecho a la libertad de expresión y al derecho de reunión. En otras palabras: se debe analizar si la utilización de sanciones penales encuentra justificación bajo el estándar de la Corte Interamericana que establece la necesidad de comprobar que dicha limitación (la penalización) satisface un interés público imperativo necesario para el funcionamiento de una sociedad democrática. Además, es necesario valorar si la imposición de sanciones penales se constituye como el medio menos lesivo para restringir la libertad de expresión practicada a través del derecho de reunión manifestado en una demostración en la vía pública o en espacios públicos.²²

²⁰ Corte IDH, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos) (Opinión Consultiva OC-5/85, de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrafo 30).

²¹ Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2005. Volumen III Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, pág. 150.

²² Ídem.

Así, para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, es importante recordar que la penalización podría generar en estos casos un efecto amedrentador sobre una forma de expresión participativa de los sectores de la sociedad que no pueden acceder a otros canales de denuncia o petición como ser la prensa tradicional o el derecho de petición dentro de los órganos estatales donde el objeto del reclamo se origina. El amedrentamiento a la libre expresión a través de la imposición de penas privativas de la libertad para las personas que utilizan el medio de expresión antes mencionado, tiene un efecto disuasivo sobre aquellos sectores de la sociedad que expresan sus puntos de vista o sus críticas a la gestión de gobierno como forma de incidencia en los procesos de decisiones y políticas estatales que los afecta directamente.²³

En ese estado de cosas, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que las normas no están adecuadamente orientadas a satisfacer los intereses públicos imperativos que se pretenden proteger, y entre las opciones para alcanzar los objetivos mencionados, las restricciones en análisis están muy lejos de ser las que restringen en menor escala los derechos que podrían pugnar, como en su caso la libertad de expresión y de manifestación.

Por el contrario, las medidas desbordan por completo al interés que las podría justificar y e interfiere innecesariamente en el efectivo ejercicio del derecho en cuestión. Esto es así porque la descripción típica es tan amplia que termina por abarcar un sinnúmero de conductas no reprochables amparadas por el derecho de libertad de expresión. La descripción típica no aporta suficientes elementos que acoten adecuadamente las conductas sancionadas a aquellas que se pretendieron prohibir, de modo que existe una disociación entre el fin legítimo de la norma y las posibles conductas comprendidas por el tipo penal.

C. Principio de proporcionalidad en las penas.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que debe distinguirse entre el análisis de proporcionalidad de la pena, derivado del artículo

²³ Ídem, pág. 152.

22 constitucional (proporcionalidad estricta) y el análisis de proporcionalidad de la intervención legislativa en un determinado derecho fundamental (proporcionalidad en sentido amplio)²⁴

En ese sentido, en el presente apartado, se expresa que el *quantum* de las sanciones previstas en los artículos 196, 196 Bis, 299, 307, 308 y 308 Bis, resultan desproporcionales y contrarios al referido numeral 22 de la Norma Fundamental.

Ello, en tanto establecen sanciones privativas de la libertad que van desde los 6 hasta los 20 años; lo cual no guarda razonabilidad con el bien jurídico tutelado y por tanto resultan contrarios al principio de proporcionalidad de las penas.

De la interpretación del numeral 22 de la Norma Fundamental, se advierte que la gravedad de la pena debe ser proporcional a la del hecho antijurídico y del grado de afectación al bien jurídico protegido.

De manera que las penas más graves deben dirigirse a los tipos penales que protegen los bienes jurídicos más importantes.

Así, el legislador debe atender al principio de proporcionalidad al establecer en la ley tanto las penas como el sistema para su imposición, y si bien es cierto que tiene plena libertad configurativa para decidir el contenido de las normas penales y de sus consecuencias jurídicas conforme al principio de autonomía legislativa, también lo es que cuando ejerce dicha facultad no puede actuar a su libre arbitrio, sino que debe observar los postulados contenidos en la Constitución Federal.²⁵

No obstante, los tipos penales adicionados y reformados mediante el Decreto impugnado inobservan esta exigencia constitucional, al sancionar como penas

²⁴ En efecto, ésta fue la metodología de la Primera Sala al resolver el Amparo Directo en revisión 181/2011.

²⁵ Jurisprudencia 1a./J. 3/2012 (9a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Libro V, febrero de 2012, Tomo 1, Pág. 503, del rubro "**PENAS. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**"

privativas de libertad diversas conductas de forma severa, iguales o superiores, por ejemplo, a los diversos delitos de homicidio, violación, lesiones y robo:

En ese sentido, no debemos perder de vista que los delitos de extorsión, impedimento de ejecución de trabajos u obras, oposición a que se ejecuten trabajos u obras públicas e interrupción y obstrucción del servicio público local de comunicación, a los que nos hemos referido, protegen como bienes jurídicos, el patrimonio y el ejercicio legítimo de la autoridad, en tanto que los diversos tipos de homicidios, lesiones, violación y robo, protegen respectivamente la vida, la integridad personal, la libertad sexual y el patrimonio.

Se acota lo anterior, a efecto de evidenciar la desproporcionalidad en las sanciones previstas para los primeros en relación con los segundos.

Código Penal de Tabasco		
Delito	Sanciones privativas de libertad	Otros delitos:
Extorsión (Artículo 196)	De 10 a 20 años	Homicidio simple intencional: De 8 a 20 años Lesiones, cuando ponen en riesgo la vida: De 3 a 6 años Violación: De 10 a 16 años Robo: De 4 a 10 años, cuando el valor de lo robado exceda de 750 veces el
	Agravada: 15 a 30 años	
Impedimento de ejecución de trabajos u obras (Artículo 196 bis)	De 6 a 13 años	
	Agravada: De 9 a 19.5 años	
Oposición a que se ejecuten trabajos u obras públicas (Artículo 299)	De 6 a 13 años	
	Agravada: De 9 a 19.5 años	
Interrupción del servicio público local de comunicación destruyendo o dañando	De 2 a 10 años	
	Agravado: 2.6 a 13.3 años	

(Artículo 307)		valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.
Obstrucción del servicio público local de comunicación (Artículo 308)	De 1 a 8 años	
Tipo penal previsto en el artículo 308 bis	De 6 a 13 años Agravada: De 9 a 19.5 años	

Es decir, en el sistema normativo Tabasqueño se sanciona más severamente el delito de extorsión agravado, que un homicidio simple intencional, o una violación, en igual sentido el resto de los tipos penales que nos ocupan, por lo que resulta evidente la transgresión al principio de proporcionalidad de las penas puesto que la gravedad de la pena no resulta congruente con el hecho antijurídico ni con el grado de afectación al bien jurídico protegido.

D. Efecto inhibitor de la libertad de expresión o *chilling effect* y libertad de manifestación.

Como se precisó en el apartado B relativo al principio de ultima ratio en materia penal, ese Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 113/2015 y su acumulada 116/2015, durante los últimos años que la libertad de expresión constituye un derecho preferente, ya que sirve de garantía para la realización de otros derechos y libertades.

La libertad fundamental de expresarse, es uno de los pilares de un Estado democrático. La Constitución Federal reconoce ese derecho fundamental en sus artículos 6° y 7°, así como en los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de los que México es parte, como el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos en su numeral 19 o la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 13.

Dicha libertad contiene en una primera faceta esencialmente individual, desde la que destaca su condición de derecho que impone al Estado el deber de no interferir en la actividad expresiva de los ciudadanos, y que asegura a estos últimos un importante espacio de creatividad y desarrollo individual (dimensión personal). Pero la libertad de expresión goza también de una vertiente pública, institucional o colectiva de inmensa relevancia (dimensión colectiva).

Ahora bien, sobre su dimensión individual, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que la misma asegura a las personas espacios esenciales para desplegar su autonomía individual. Este ámbito individual de la libertad de expresión también exige de un elevado nivel de protección, en tanto se relaciona con valores fundamentales como la autonomía y la libertad personal.

De igual modo, que existe un ámbito que no puede ser invadido por el Estado, en el cual el individuo puede manifestarse libremente sin ser cuestionado sobre el contenido de sus opiniones y los medios que ha elegido para difundirlas. Precisamente, la libre manifestación y el flujo de información, ideas y opiniones, ha sido erigida como condición indispensable de prácticamente todas las demás formas de libertad, y como un prerrequisito para evitar la atrofia o el control del pensamiento, presupuesto esencial para garantizar la autonomía y autorrealización de la persona.²⁶

Luego entonces, tener plena libertad para expresar, difundir y publicar ideas es imprescindible no solamente para poder ejercer plenamente otros derechos fundamentales como el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado, sino que constituye además un elemento funcional de esencial importancia en la dinámica de una democracia representativa.

²⁶ Así se sostuvo en la tesis 1a. CDXX/2014 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo I, Libro 13, diciembre de 2014, p. 233, del rubro: **"LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL."**

En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que cuando la libertad de expresión de una persona es restringida ilegalmente, no es sólo el derecho de esa persona el que se está violando, sino también el derecho de los demás de “recibir” información e ideas. En consecuencia, el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales, que evidencian por el doble aspecto de la libertad de expresión. Por una parte, requiere que nadie se vea limitado o impedido arbitrariamente de expresar sus propios pensamientos. En su segundo aspecto, por otra parte, implica un derecho colectivo a recibir cualquier información y de tener acceso a los pensamientos expresados por los demás.²⁷

Como puede apreciarse, la libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Resulta indispensable para la formación de la opinión pública, asimismo constituye una *conditio sine qua non* para el desarrollo de los partidos políticos, los gremios, las sociedades científicas y culturales y, en general, de todos los que desean dar a conocer sus ideas o influir en la comunidad o en el público. En resumen, representa la forma de permitir que la comunidad, en el ejercicio de sus opciones, esté suficientemente informada.

La libertad de expresión, en otras palabras, protege al individuo no solamente en la manifestación de ideas que comparte con la gran mayoría de sus conciudadanos, sino también de ideas impopulares, provocativas o, incluso, aquellas que ciertos sectores de la ciudadanía consideran ofensivas.

Al respecto, es digno de ser destacado que el contenido del texto constitucional obliga claramente a hacer una interpretación estricta de tales restricciones. Así, el artículo 6° tiene una redacción que privilegia y destaca la imposibilidad de someter la manifestación de ideas a inquisiciones de los poderes públicos, mientras que las limitaciones al derecho se presentan como excepción a un caso general, las cuales son cuando se ataque la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión consultiva 5/85 Opinión Consultiva oc-5/85 del 13 de noviembre de 1985 La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)

No hay duda de que el legislador puede dar especificidad a los límites a las libertades de expresión contemplados de manera genérica en la Constitución, y de que el Código Penal no puede ser, prima facie, excluido de los medios de los que puede valerse para tal efecto. Sin embargo, toda actuación legislativa que efectúe una limitación al derecho de libre expresión, con la pretensión de concretar los límites constitucionales previstos debe, por tanto, respetar escrupulosamente el requisito de que tal concreción sea necesaria, proporcional y por supuesto compatible con los principios, valores y derechos constitucionales.

El cumplimiento de estos requisitos es especialmente importante cuando dichos límites son concretados mediante el derecho penal que, como es sabido, es el instrumento de control social más intenso con el que cuenta el Estado, lo cual exige que su uso esté siempre al servicio de la salvaguarda de bienes o derechos con protección constitucional clara.

En su interpretación del artículo 13, inciso 2, la Corte Interamericana de Derechos Humanos²⁸ ha establecido que para que una restricción sea compatible con la Convención debe cumplir con el siguiente test tripartito:

- Establecida por ley. La palabra ley no puede entenderse en otro sentido que el de ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado, dictada por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.
- Fin legítimo. El objetivo de la restricción debe ser de los permitidos por la Convención, esto es, la protección de los derechos o reputación de los demás, la seguridad nacional, el orden público y la salud o moral públicas.

²⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otro Vs Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. párr. 89, 90 y 91.

- Necesidad en una sociedad democrática. La restricción debe estar orientada a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. No es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno; es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho en cuestión.

Asimismo, las restricciones al derecho a la libertad de expresión e información deben ser idóneas para alcanzar el objetivo imperioso que pretende lograr y estrictamente proporcional a la finalidad perseguida. Entre distintas opciones para alcanzar dicho objetivo, se debe escoger la que restrinja en menor medida el derecho. Específicamente, en relación con el requisito de proporcionalidad, cualquier restricción a la libertad de expresarse en poder de autoridades estatales debe demostrar que las palabras expresadas efectivamente amenazan con causar un perjuicio sustancial al objetivo legítimo perseguido y demostrar que el perjuicio a dicho objetivo es mayor que el interés público de expresar libremente las ideas.

De igual modo debido a la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática el Estado debe minimizar las restricciones a la circulación de la información o de expresión de ideas. Por tanto, cualquier restricción a la libertad de expresión que se oriente al contenido de la expresión y no solo a la forma, tiempo y lugar de la expresión, debe considerarse sospechosa y sujetarse a un escrutinio constitucional estricto.

Al respecto, cabe traer a colación que la Primera Sala de esa Suprema Corte sostuvo que, cualquier restricción a la libertad de expresión y al acceso a la información que se oriente al contenido de determinada información (content-base) y no sólo a la forma, tiempo y lugar de la expresión, debe considerarse sospechosa y sujetarse a un escrutinio constitucional estricto.

Del mismo modo, se sostuvo que las limitaciones respectivas deben cumplir los requisitos genéricos para la validez de las limitaciones a derechos fundamentales, consistentes básicamente en la reserva de ley, el fin legítimo y la necesidad de la medida.

Tal como ha sostenido la Primera Sala de ese Alto Tribunal, la proporcionalidad de las penas determinadas por el legislador puede examinarse de conformidad con dos estándares; por un lado, atendiendo a las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad previsto en el artículo 22 constitucional; y por otro lado, aplicando el principio de proporcionalidad en sentido amplio, entendido como una forma de escrutinio que sirve para enjuiciar la constitucionalidad de cualquier intervención en derechos fundamentales.²⁹

Ahora bien, esta segunda exigencia obliga al legislador ordinario que, al contemplar límites para el ejercicio de derechos fundamentales, su actuación debe corroborar el cumplimiento de las siguientes condiciones:

1. La intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido.
2. La medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional.
3. No existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental.
4. El grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.³⁰

En el caso que nos ocupa, se advierte que el Decreto 115 que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Tabasco contempla como conductas reprobables, que ameritan como sanciones penas privativas de

²⁹ Tesis 1a. CCVI/2011 (9a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Libro II, noviembre de 2011, Tomo 1, Pág. 203, del rubro: "**PENAS. ESTÁNDARES CONSTITUCIONALES PARA EXAMINAR SU PROPORCIONALIDAD.**"

³⁰ Tesis: 1a. CCLXIII/2016 (10a.) publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Primera Sala Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II p. 915 del rubro: "**TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.**"

libertad, las relacionadas con los tipos penales de extorsión, impedimento de ejecución de trabajos u obras, oposición a que se ejecuten trabajos u obras públicas e interrupción, obstrucción y dificultamiento del servicio público local de comunicación.

Es decir, se limita la libertad personal como consecuencia de la actualización de las conductas típicas previstas en los artículos impugnados.

En ese sentido, el derecho a la libertad personal encuentra consagración constitucional en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 8 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Ahora bien, el hecho de que las normas en cuestión establezcan una restricción a la libertad personal, como derecho constitucionalmente previsto, no las hace inconstitucional *per se*, esta restricción a la libertad personal no es un derecho absoluto y, al igual que otros derechos fundamentales, admite restricciones. Empero, las restricciones a las que puede someterse este derecho no deben ser arbitrarias y, por tanto, esa Suprema Corte debe analizar con especial rigor la constitucionalidad de medidas legislativas que lo restrinjan.

En ese sentido, la limitación al derecho humano a la libertad personal tiene un carácter excepcional y corresponde a la autoridad probar que tenía elementos objetivos y razonables para justificar esta restricción³¹. Dicha limitación sólo puede hacerse bajo las condiciones y delimitaciones que establece el marco constitucional y convencional³².

³¹ Tesis 1a. CII/2015 (10a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia dela Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 16, Tomo II, marzo de 2015, pág. 1905, del rubro: "**DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL Y DERECHO A LA PRIVACIDAD. SU LIMITACIÓN ES EXCEPCIONALÍSIMA Y CORRESPONDE A LA AUTORIDAD JUSTIFICAR SU AFECTACIÓN**".

³² Tesis 1a. CXCIX/2014 (10a), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia dela Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 6, Tomo I, mayo de 2014, pág. 547, del rubro: "**LIBERTAD PERSONAL. LA AFECTACIÓN A ESE DERECHO HUMANO ÚNICAMENTE PUEDE EFECTUARSE BAJO LAS DELIMITACIONES EXCEPCIONALES DEL MARCO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL**".

A la luz de lo anterior, para que la restricción de un derecho fundamental y concretamente una restricción al derecho a la libertad personal sea válida, además de la reserva de ley³³, deben satisfacerse, en principio, los siguientes requisitos:

- a) En primer lugar, la restricción al derecho fundamental debe obedecer a un fin legítimo, esto es, un fin constitucionalmente relevante.
- b) En segundo término, la medida legislativa debe ser necesaria para obtener los fines que fundamentan la restricción constitucional. En ese sentido, no basta que la restricción sea en términos amplios útil para obtener ese fin, sino que de hecho debe ser idónea para su realización. En ese sentido, el análisis constitucional debe asegurarse que el fin pretendido por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente con otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales.
- c) Finalmente, la medida debe ser estrictamente proporcional. Es decir, debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales.

Habiendo establecido lo anterior, este Organismo Constitucional Autónomo llama la atención de ese Alto Tribunal para que determine, a la luz del parámetro descrito, si la restricción al derecho a la libertad de expresión establecida por las normas impugnadas resulta constitucionalmente válida o, si por el contrario implica una restricción indebida al mismo.

En primer término, debemos verificar si la restricción persigue a un fin constitucionalmente relevante, para lo cual resulta indispensable acudir a la exposición de motivos del Decreto que reforma y adiciona los diversos preceptos

³³ La Jurisprudencia de la Corte Interamericana es clara en el sentido que el artículo 7 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos reconoce la reserva de ley “según la cual, únicamente a través de una ley puede afectarse el derecho a la libertad personal”. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007, párr. 55.

impugnados, sin perder que algunos de ellos fueron modificados esencialmente por variación de las penas e incorporación de nuevas conductas (artículos 196, 299, 307 y 308), en tanto que otros (artículos 196 bis y 308 bis) son de reciente incorporación.

Debe tenerse en cuenta que las reformas y adiciones a los artículos impugnados, tienen como objetivo principal, reducir la incidencia delictiva en Tabasco, sobre todo en aquellos delitos que lesionan el patrimonio de las personas y que atentan contra su vida, en términos del Considerando Cuarto de la parte expositiva del Decreto, que se transcribe a continuación:

CUARTO. Que el Plan Estatal de Desarrollo (PLED) 2019-2024, propuesto por el C. Gobernador Constitucional del Estado de Tabasco, y aprobado por el Pleno de este Honorable Congreso del Estado en sesión del 05 de junio de 2019, se encuentra alineado al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 y a los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, mismo que contempla en el eje rector 1. Seguridad, Justicia y Estado de Derecho, el objetivo 1.4.3.3. Contribuir a garantizar el orden y la paz pública, así como salvaguardar la integridad física y patrimonial de las personas.

Así, derivado del diagnóstico sectorial en materia de seguridad y protección ciudadana, mediante el cual se identificó que en los últimos años la incidencia delictiva en Tabasco ha tenido una tendencia negativa y creciente, sobre todo en aquellos delitos que lesionan el patrimonio de las personas y que atentan contra su vida, el Gobernador Constitucional del Estado de Tabasco, propone reformar y adicionar diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Tabasco, en materia de delitos de extorsión, impedimento de ejecución de trabajos u obras, oposición a quienes ejecuten trabajos y obras públicas, interrupción o dificultamiento del servicio público de comunicación y delitos en contra del derecho a la libertad de tránsito.

Asimismo, otro de los objetivos es el mejoramiento de la calidad de vida de la población de Tabasco mediante la inversión privada, la modernización de infraestructura y la realización de obras a través de la inclusión de un nuevo tipo penal cuyo bien jurídico tutelado es el patrimonio de las personas, denominado “Impedimento de ejecución de trabajos u obras”.³⁴

De la exposición de motivos puede apreciarse que la adecuación del código punitivo tabasqueño, persigue la finalidad de tutelar como bienes jurídicos tutelados, el patrimonio y el ejercicio legítimo de la autoridad, a través de la tipificación de diversas conductas, consideradas como reprobables para el órgano legislativo local.

Además, de la lectura del Decreto multicitado, se desprende que el legislador local incorporó un nuevo tipo penal cuyo bien jurídico tutelado es el patrimonio de las personas, el cual se denomina “impedimento de ejecución de trabajos u obras”, esto debido a que busca asegurar la inversión privada en el Estado, fortaleciendo el arraigo de la industria nacional y extranjera, como un mecanismo que permitirá el buen vivir de las personas mediante el acrecentamiento de mayores y mejores oportunidades de empleo, contribuyendo significativamente al logro de los objetivos trazados para abatir los altos índices de rezago, pobreza y marginación, así como incentivar exponencialmente el desarrollo económico de Tabasco, consolidando su competitividad.³⁵

Ahora bien, el derecho al patrimonio se encuentra estrechamente vinculado con el derecho a la propiedad, tutelado por el artículo 27 constitucional, según el cual, la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

³⁴ Decreto 115, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Tabasco, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 31 de julio de 2019. Considerando Séptimo.

³⁵ *Ídem*, Considerando Sexto.

Adicionalmente, el reconocimiento de la propiedad privada impone al Estado la obligación de adoptar medidas para su protección y seguridad.

Por otro lado, los diversos tipos penales que recogen como bien jurídico tutelado el ejercicio legítimo de la autoridad, se vinculan constitucionalmente con los numerales 14 y 16, según los cuales, toda actuación de las autoridades debe responder a las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En ese sentido, la finalidad que persiguen las diversas disposiciones impugnadas es constitucionalmente relevante en tanto obedece a un fin constitucionalmente admisible como lo es la tutela del derecho a la propiedad y el ejercicio legítimo de la autoridad.

En segundo término, afirmamos que la medida legislativa debe ser necesaria para obtener el fin legítimo constitucionalmente relevante. Por tanto, no basta que, a grandes rasgos, la restricción sea útil para obtener el fin legítimo, sino que debe ser idónea, óptima e indispensable para su realización.

Al respecto, a juicio de este Organismo, la reforma de las disposiciones impugnadas no resulta idónea, en virtud de que los tipos penales de extorsión, impedimento de ejecución de trabajos u obras, oposición a que se ejecuten trabajos u obras públicas e interrupción, obstrucción o dificultamiento de medios y vías de comunicación local, ya se encontraba adecuadamente configurados.

En ese sentido, debe determinarse en el segundo estadio de análisis constitucional, si las reformas y adiciones impugnadas responden al requisito de necesidad para la tutela de los bienes jurídicos que pretenden salvaguardarse, entendiendo por tal que la restricción es idónea, óptima e indispensable para la realización de este fin.

Así, ese Tribunal Pleno debe concluir que la medida no representa una necesidad social imperiosa ni tiene directamente una correlación idónea, óptima e indispensable con la tutela del derecho a la propiedad y la actuación legítima de las autoridades.

Así, no puede considerarse que los mecanismos que utilizó el legislador son acordes con la conducta que se pretende prohibir, pues si bien es necesario contar con mecanismos que aseguren la propiedad y el libre tránsito de las personas, lo cierto es que, su establecimiento debe ser de tal manera cuidadoso, que no restrinja al extremo, los diversos derechos que pudieran pugnar, como en el caso, de manera relevante el derecho a la libertad de expresión el cual – como abundantemente se ha precisado- es un derecho fundamental en la conformación de un Estado democrático y, que por su propia naturaleza es de interés social. De ahí que las normas terminan teniendo un efecto inhibitorio de la libertad de expresión.³⁶

Adicionalmente conviene recordar que ese Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 29/2011, en concordancia con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, señaló que cuando se trata de limitaciones a la libertad de expresión impuestas por normas penales se deben satisfacer adicionalmente las exigencias propias del principio de estricta legalidad. El propósito de este requisito cumple una doble función; por una parte, reduce la competencia de Estado en cuanto a la forma como éste puede restringir la libertad de expresión; por la otra, le indica al ciudadano qué es exactamente lo que se prohíbe.³⁷

Por ello, el “orden público” no puede ser invocado para suprimir un derecho humano, para desnaturalizarlo o para privarlo de contenido real. Si este concepto se invoca como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, debe ser interpretado de forma estrictamente ceñida a las justas exigencias de una sociedad democrática, que tenga en cuenta el equilibrio entre los diferentes intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Constitución, y de los tratados internacionales de los que México es parte.³⁸

³⁶ Sentencia de del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 13/2015 y su acumulada 16/2015.

³⁷ Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 29/2011, Ministro ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo, Secretaria Nínive Ileana Penangos Robles, resuelta el 20 de junio de 2013, pág. 37.

³⁸ Ídem. pág. 38.

Es claro que la defensa del orden público está íntimamente relacionada con la democracia, en donde debe propiciarse la máxima circulación posible de informaciones, opiniones, noticias e ideas, es decir, el máximo nivel de ejercicio de la libertad de expresión. De esta manera, cualquier afectación del orden público invocada como justificación para limitar la libertad de expresión debe obedecer a “causas reales y objetivamente verificables, que planteen una amenaza cierta y creíble de una perturbación potencialmente grave de las condiciones básicas para el funcionamiento de las instituciones democráticas”.³⁹ Bajo esa tesitura, no resulta suficiente invocar meras conjeturas sobre eventuales afectaciones del orden, ni circunstancias hipotéticas derivadas de interpretaciones de las autoridades frente a hechos que no planteen claramente un riesgo razonable de disturbios graves (como sería, “violencia anárquica”). Una interpretación más amplia o indeterminada abriría un campo inadmisibles a la arbitrariedad y restringiría de raíz la libertad de expresión que forma parte integral del orden público mismo.⁴⁰

En esta tesitura, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que no basta que el legislador demuestre la legitimidad del fin perseguido, sino que debe asegurar que la medida empleada esté cuidadosamente diseñada para alcanzar dicho objetivo imperioso. Así, “necesario” no equivale a “útil” u “oportuno”. Para que la restricción sea legítima, debe establecerse claramente la necesidad cierta e imperiosa de efectuar la limitación, es decir, que el objetivo en cuestión no pueda alcanzarse razonablemente por un medio menos restrictivo a la libertad de expresión. Lo anterior implica que no debe limitarse más allá de lo estrictamente indispensable para garantizar el pleno ejercicio y alcance del derecho humano.⁴¹

Además, una restricción a la libertad de expresión debe ser proporcional al fin legítimo que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese objetivo sin interferir en el ejercicio legítimo de tal libertad. A fin de analizar la estricta proporcionalidad de la medida de limitación, ha de determinarse si el sacrificio

³⁹ Ídem, pág. 38-39.

⁴⁰ Ídem, pág. 39.

⁴¹ Ibídem.

de la libertad de expresión que ella conlleva resulta exagerado o desmedido frente a las ventajas que mediante ella se obtienen.⁴²

A mayor abundamiento, la característica dominante de las protestas sociales no es la comisión de delitos, sino el ejercicio de las libertades fundamentales de expresión y reunión; sin embargo, existen una serie de conductas que pueden cometerse en el curso y por efecto de la protesta misma.

A guisa de ejemplo, la conducta prevista en el artículo 308 del Código Penal para el Estado de Tabasco, contempla una pena privativa de libertad de uno hasta ocho años para quienes obstruyan, dificulten o interrumpan el servicio local de comunicación, sin embargo, dicha obstrucción podría ser consecuencia o efecto inevitable del paso del contingente que se esté manifestando.

En el mismo sentido, el tipo penal previsto en el numeral 308 del código punitivo tabasqueño, que exige para su configuración la existencia de destrucción o daño y sanciona la interrupción o dificultamiento del servicio público local de comunicación con pena privativa de libertad de dos a diez años, sin considerar que la destrucción o daño causados pueden ser consecuencia inevitable de las manifestaciones, atendiendo a la naturaleza de éstas.

Distinto sería quienes aprovechan la protesta para cometer un homicidio, una violación o un robo, pues en estos casos no presentaría ningún problema la solución penal al caso, sin embargo, respecto de los tipos penales previstos en los artículos 307 y 308 impugnados resulta oportuno analizar si la conducta típica está amparada por una causa de justificación, como lo es el ejercicio legítimo de las libertades de expresión y manifestación.

En ese sentido, no todos los actos ilícitos merecen una sanción penal, sino que hay algunos que con una infracción puede enmendarse el actuar incorrecto, sobretodo actualmente en materia de derechos humanos.⁴³

⁴² *Ibíd.*

⁴³ Corzo Sosa, Edgar. *Derecho Humano de Manifestación Pública: Limitaciones y Regulación*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, pág. 88.

Derivado de ello, se concluyó que la aplicación de medidas penales debe ser evaluada con especial cautela y para analizar si su uso es legítimo o no, deben ponderarse la extrema gravedad del abuso de la libertad de expresión bajo estudio, el dolo del acusado –es decir el grado de conocimiento y de voluntad que dicha persona tenía para producir la afectación–, la magnitud y las características del daño que el abuso produjo y demás datos que permitan mostrar la existencia de una absoluta necesidad de utilizar, en forma verdaderamente excepcional, medidas penales.

A mayor abundamiento, por cuanto hace a las restricciones a la libertad de expresión, el Comité de Derechos Humanos de la ONU, en su Observación General número 34 sostuvo que la aplicación del párrafo 3 del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevé expresamente que el ejercicio de este derecho fundamental entraña deberes y responsabilidades especiales, motivo por el cual se prevén dos tipos de restricciones que pueden referirse, por un lado, el respeto de los derechos o la reputación de otras personas y, por otro, a la protección de la seguridad nacional y el orden público, o bien la salud y la moral públicas. Sin embargo, cuando un Estado parte impone restricciones al ejercicio de la libertad de expresión, estas no pueden poner en peligro el derecho propiamente dicho, es decir, la relación entre el derecho y la restricción, o entre la norma y la excepción, no debe invertirse.⁴⁴

Pese a las previsiones establecidas en el Pacto de Internacional de Derechos Civiles y Políticos, con frecuencia los Estados limitan o restringen la libertad de expresión arbitrariamente, incluso recurriendo a leyes penales, a fin de silenciar el disenso o la crítica,⁴⁵ en ese sentido, el principio general es que tanto las limitaciones como las restricciones permisibles constituyen la excepción a la

⁴⁴ Organización de las Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación General 34. Artículo 19, libertad de opinión y libertad de expresión, Documento CCPR/C/GC/34, 12 de diciembre de 2011, párr. 20.

⁴⁵ Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Sr. Frank La Rue, Documento A/HCR/14/23, 26 de marzo de 2010, párr. 75.

norma, y deben reducirse al mínimo necesario buscando un objetivo legítimo en defensa de otros derechos humanos.⁴⁶

Por lo anterior, el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, estableció que las restricciones a los siguientes elementos del derecho a la libertad de expresión no son permisibles:

(i) La discusión de políticas del gobierno y el debate político; la información sobre los derechos humanos, las actividades del gobierno y la corrupción en el gobierno; la participación en campañas electorales, manifestaciones pacíficas o actividades políticas, en pro de la paz y la democracia, en particular, y la expresión de opiniones o discrepancias, ideas religiosas o creencias, entre otros, por miembros de minorías o de grupos vulnerables;

(ii) La libre circulación de la información y las ideas, comprendidas prácticas tales como la prohibición o el cierre injustificados de publicaciones u otros medios de difusión y el abuso de las medidas administrativas y la censura; y

(iii) El acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones, como la radio, la televisión e Internet, y la utilización de tales tecnologías.⁴⁷

Ahora bien, la protesta social es una de las formas colectivas más eficaces de expresión. Pero incluso, en algunas circunstancias resulta ser también la única forma a través de la cual ciertos grupos pueden ser escuchados. En efecto, cuando se está frente a marcos institucionales que no favorecen la participación, o frente a serias barreras de acceso a formas más tradicionales de comunicación de masas, la protesta pública parece ser el único medio que realmente permite que sectores tradicionalmente discriminados o marginados del debate público puedan lograr que su punto de vista resulte escuchado y valorado.⁴⁸

⁴⁶ *Ibidem*, párr. 77.

⁴⁷ *Ibidem*, párr. 81.

⁴⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, “Una Agenda Hemisférica para la Defensa de la Libertad de Expresión”, 25 de febrero de 2009, párr. 69.

En ese sentido la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha considerado que el amedrentamiento a la expresión a través de la imposición de penas privativas de la libertad para las personas que utilizan el medio de expresión antes mencionado, tiene un efecto disuasivo sobre aquellos sectores de la sociedad que expresan sus puntos de vista o sus críticas a la gestión de gobierno como forma de incidencia en los procesos de decisiones y políticas estatales que los afecta directamente, y en ese sentido ha referido que naturalmente las huelgas, los cortes de ruta, el copamiento del espacio público e incluso los disturbios que se puedan presentar en las protestas sociales pueden generar molestias o incluso daños que es necesario prevenir y reparar.

Sin embargo, los límites desproporcionados de la protesta, en particular cuando se trata de grupos que no tienen otra forma de expresarse públicamente, comprometen seriamente el derecho a la libertad de expresión. Preocupa por ello a la Relatoría Especial la existencia de disposiciones penales que convierten en actos criminales la simple participación en una protesta, los cortes de ruta (a cualquier hora y de cualquier tipo) o los actos de desorden que en realidad, en sí mismos, no afectan bienes como la vida, la seguridad o la libertad de las personas.

Para garantizar el legítimo ejercicio de la protesta pública como forma colectiva de expresión y, al mismo tiempo, los derechos de terceras personas que pueden resultar afectadas, es necesario que exista una legislación que pondere los derechos en cuestión y que respete estrictamente los requisitos que establece el artículo 13 de la Convención Americana, como condición para la legitimidad de las restricciones que se impongan. En particular, en esta materia, es necesario revisar la legislación penal existente y asegurarse que respete estrictamente los límites impuestos por el artículo 13 de la Convención Americana.

En suma, la libertad de expresión no es un derecho absoluto. Es cierto que su ejercicio puede ser abusivo y causar daños individuales y colectivos importantes. Pero también es verdad que las restricciones desproporcionadas terminan generando un efecto de silenciamiento, censura e inhibición en el debate público

que es incompatible con los principios de pluralismo y tolerancia, propios de las sociedades democráticas. No resulta fácil participar de manera desinhibida de un debate abierto y vigoroso sobre asuntos públicos cuando la consecuencia puede ser el procesamiento criminal, la pérdida de todo el patrimonio o la estigmatización social. Por eso, es imprescindible ajustar las instituciones y la práctica punitiva del Estado a los imperativos de marco jurídico interamericano.⁴⁹

Resulta importante señalar que, si bien es cierto, en el caso concreto la lectura abstracta de los preceptos impugnados no implica en sí misma la tipificación de la protesta como conducta reprobable, posibilita sancionar penalmente diversas conductas en las que pueden incurrir por otras ilicitudes, incluso de manera involuntaria, tales como daños, obstrucción de vías y medios de comunicación, etc.

Adicionalmente, el “Informe Especial sobre la situación de la libertad de Expresión en México” realizado de manera conjunta por el Relator Especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Edison Lanza, y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, David Kaye, en cuyas conclusiones a nuestro país se encuentra la de tomar medidas legislativas a fin de garantizar el ejercicio de la libertad de expresión, y recomendó *“reformar los códigos penales de las entidades federativas a fin de eliminar delitos que se apliquen para criminalizar la libertad de expresión, y abstenerse de usar otras disposiciones del derecho penal para castigar el ejercicio legítimo de la libertad de expresión.”*⁵⁰

Bajo esas premisas, es oportuno recordar que el numeral 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconoce el derecho de reunión, así el intercambio de ideas y reivindicaciones sociales como forma de expresión, supone el ejercicio de derechos conexos, tales como el derecho de los ciudadanos a reunirse y manifestar, y el derecho al libre flujo de opiniones e información -artículos 13 y 15 de la Convención Americana- se constituyen como

⁴⁹ Ibídem, párrs. 71-73.

⁵⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe Especial sobre la situación de la libertad de Expresión en México”, 2018, párr. 93 (b).

elementos vitales para el buen funcionamiento del sistema democrático inclusivo de todos los sectores de la sociedad.⁵¹

Por lo anterior, la mencionada Relatoría ha precisado que, al hablar del derecho de reunión como forma de expresión participativa de la sociedad, y facultad del Estado de regularlo no puede ser la de crear una base para que la reunión o la manifestación sea prohibida, así la participación de las sociedades a través de la manifestación social es importante para la consolidación de la vida democrática de las sociedades y que, en general, ella como ejercicio de la libertad de expresión, reviste un interés social imperativo, lo que deja al Estado un marco aún más ceñido para justificar una limitación a esa forma de ejercicio de la libertad de expresión, por ello las limitaciones al ejercicio del derecho de reunión deben estar dirigidos exclusivamente a evitar amenazas graves e inminentes siendo insuficiente un peligro eventual y genérico, ya que no se podría entender al derecho de reunión como sinónimo de desorden público para restringirlo per se.⁵²

Ahora bien, en nuestro país existe una arraigada tradición de protesta social⁵³ por lo que conforme a lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México, el derecho a protestar o manifestar inconformidad contra alguna acción o decisión estatal está protegido por el derecho de reunión, consagrado en el artículo 15 de la Convención Americana, por lo que la posibilidad de manifestarse pública y pacíficamente es una de las maneras más accesibles de ejercer el derecho a la libertad de expresión, por medio de la cual se puede reclamar la protección de otros derechos, consecuentemente el derecho de reunión es un

⁵¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, "Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 20 de diciembre de 2002, párr. 30.

⁵² *Ibidem*, párrs. 32-33.

⁵³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Informe Especial sobre la situación de la libertad de Expresión en México", 2018, párr. 24.

derecho fundamental en una sociedad democrática y no debe ser interpretado restrictivamente.⁵⁴

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha identificado un patrón de criminalización de acciones de manifestación o protesta social de dirigentes de diversos pueblos indígenas y tribales, vinculadas a la defensa de sus derechos frente a proyectos extractivos, de explotación y desarrollo.⁵⁵

En particular, la CIDH ha sido informada de casos sobre criminalización de la protesta social en países como Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Perú, Venezuela, entre otros.⁵⁶

Al respecto, la referida Comisión Interamericana identificó que las acciones de resistencia de los pueblos indígenas y tribales responden al otorgamiento inconsulto de concesiones, permisos o autorizaciones para la realización de actividades de distinta índole. Sin embargo, paradójicamente con frecuencia estos pueblos y los defensores de sus derechos intentan hacer uso de diversas acciones de tipo legal o político con el objetivo de que los Estados atiendan sus demandas, las cuales muchas veces no prosperan y conllevan a acciones de protesta social, que terminan siendo criminalizadas.⁵⁷

Asimismo, la CIDH observa que con frecuencia se ha hecho uso indebido del derecho penal para criminalizar las acciones de manifestación y protesta social de los pueblos indígenas y tribales. En particular, la CIDH ha identificado que operadores de justicia han aplicado diversos tipos penales, como usurpación, desacato a la autoridad, instigación, delitos relacionados al terrorismo, rebelión,

⁵⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México, Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 28 de noviembre de 2018, párr. 171.

⁵⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo, 2015, pág. 163.

⁵⁶ Ídem, pág. 164.

⁵⁷ Ídem.

delitos contra la seguridad del Estado, invasión de propiedad privada, secuestro, asociación ilícita para delinquir, etc.⁵⁸

Otros organismos internacionales de derechos humanos han advertido también este patrón de criminalización. En particular, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, afirmó con preocupación que “sigue aumentando el número de detenciones y causas abiertas por delitos presuntamente cometidos en el transcurso del ejercicio legítimo de los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación.”⁵⁹

Tomando en consideración los criterios tanto de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación como de instancias internacionales, podemos llegar a la conclusión, de que las normas impugnadas tienen un impacto desproporcional sobre las libertades de expresión y manifestación. Lo anterior, al criminalizar la obstrucción de vías de comunicación y la inconformidad que la sociedad pudiera tener respecto a la construcción de obras públicas o privadas.

Así, las medidas adoptadas por el legislador no resultan acordes con las conductas que se pretenden prohibir, pues si bien es necesario contar con mecanismos que aseguren la no vulneración del derecho al patrimonio y al libre tránsito, lo cierto es que, su establecimiento debe ser de tal manera cuidadoso, que no restrinja al extremo, los diversos derechos que pudieran pugnar, como en el caso, de manera relevante el derecho a la libertad de expresión.

Aunque la finalidad de las medidas haya sido prohibir conductas que atentan contra el patrimonio de las personas, las construcciones normativas consistentes en “**impida o trate de impedir por cualquier medio**, la ejecución de trabajos u obras”, “obstruir, interrumpir o dificultar el servicio público local de comunicación

⁵⁸ CIDH. Audiencia sobre la Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en Argentina, 144° Período de Sesiones, 23 de marzo de 2012; Audiencia sobre la Situación de derechos humanos de las personas afectadas por las industrias extractivas en las Américas, 144° Período de Sesiones, 28 de marzo de 2012; y Audiencia sobre Procesos criminales contra los defensores de los pueblos indígenas en países de la región, 134° Período de Sesiones, 20 de marzo de 2009.

⁵⁹ ONU. Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, 28 de abril de 2015, A/HRC/29/25, párr. 33.

obstaculizando alguna vía local de comunicación”, entre otros, no logran encuadrar adecuadamente el tipo de conductas cuya comisión efectivamente va encaminada producir un daño.

Derivado de ello, los artículos 196 bis, 299, 307, 308 y 308 bis del Código Penal para el Estado de Tabasco, generan un efecto inhibitor de las libertades fundamentales de expresión y manifestación/reunión, en tanto criminalizan conductas como impedir el libre tránsito de personas, vehículos, maquinarias y equipo, sin embargo, dichas situaciones pueden ser consecuencia del ejercicio de las libertades fundamentales señaladas.

Finalmente, es oportuno mencionar que, ante esta Comisión Nacional, acudieron diversos actores de la sociedad para solicitar la interposición de acción de inconstitucionalidad, las cuales se hacen llegar a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación para su conocimiento.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas del Código Penal para el Estado de Tabasco, adicionados y reformados mediante Decreto 115, publicado en fecha 31 de julio de 2019, en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildado de inconstitucional el tercer párrafo del artículo 11, de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes y sus Municipios, también se invalide en lo pertinente el artículo 65, fracción II, de la Constitución Local así como 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.”

XII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez

o la inconstitucionalidad de las normas que van en contra del derecho humano a la seguridad jurídica y del principio de legalidad.

Esta acción se identifica con los objetivos “10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos” y “16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”; y con la meta “16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”.

Es así como el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad cobran importancia, pues al reconocerlos se garantiza la plena certeza en la ley de todas las personas. Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para alcanzar mayor respeto a los derechos humanos de todas las personas.

En virtud de lo anterior, las disposiciones impugnadas se constituyen como una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos humanos aludidos, y para los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que se decanta por la expedición de normas que generan incertidumbre dando paso a la actuación arbitraria de la autoridad.

XIII. Suplencia.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, considera que ha quedado planteado a lo largo de los argumentos vertidos en esta demanda la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de los artículos referidos en el apartado III del presente escrito.

No obstante lo anterior, este Organismo Constitucional Autónomo protector de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, en uso del ejercicio de la facultad para promover las acciones de inconstitucionalidad, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 102, apartado B, 105, fracción II,

inciso g) y 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General de la República, solicita a ese Alto Tribunal que, al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y en consecuencia supla los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Lo anterior, en virtud de que en tratándose de acciones de inconstitucionalidad, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación de acuerdo con lo estipulado en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, deberá, en suplencia de la queja deficiente analizar todas aquellas cuestiones que pudieran motivar la declaración de inconstitucionalidad de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos impugnada en la presente demanda, se hayan o no planteado.⁶⁰

ANEXOS

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

Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como hecho notorio que el suscrito tiene el carácter de Presidente de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna.⁶¹ En todo caso, de acuerdo con lo

⁶⁰ Jurisprudencia P./J. 30/2005 Época: del Pleno, de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, mayo de 2005, materia Constitucional, p. 783, del rubro **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EN LA DEMANDA SE EXPRESAN DEFICIENTEMENTE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LA QUEJA DEFICIENTE.”**

⁶¹ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 16/2018 del Pleno de ese Alto Tribunal, Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, pág. 10, del rubro: **“HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).”**

dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,⁶² se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

2. Copia simple. Del Periódico Oficial del Estado de Tabasco del 31 de julio de 2019 que contiene el Decreto 115, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal de esa entidad. (Anexo dos).

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

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y 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. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

⁶² “**Artículo 11.** (...) En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)”

SEXO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

SÉPTIMO. Se hace de su conocimiento que se recibieron siete solicitudes de acción de inconstitucionalidad en contra de las normas impugnadas.

Ciudad de México, a 30 de agosto de 2019.

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

RFPS