

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

ACUSE

Promoviente: María del Rosario Piedra
Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional
de los Derechos Humanos.

ORIGINA DE DERECHO CON
JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 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, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 452 del Código Penal para el Estado de Nuevo León, adicionado mediante Decreto número 273 publicado el 25 de marzo de 2020 en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur 3453, Anexo B, séptimo piso, colonia San Jerónimo Lídice, demarcación territorial Magdalena Contreras, C. P. 10200, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegado, 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, designo a Luciana Montañó Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, Claudia Fernández Jiménez, Graciela Fuentes Romero y a Arturo Barraza, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2070028, 08727841 y 553309, respectivamente, que las y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y a 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.

Índice.

I. Nombre de la promovente: 3

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas: 3

III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron: 3

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados: 4

V. Derechos fundamentales que se estiman violados: 4

VI. Competencia. 4

VII. Oportunidad en la promoción. 4

VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad. 7

IX. Introducción. 7

X. Concepto de invalidez. 8

ÚNICO 8

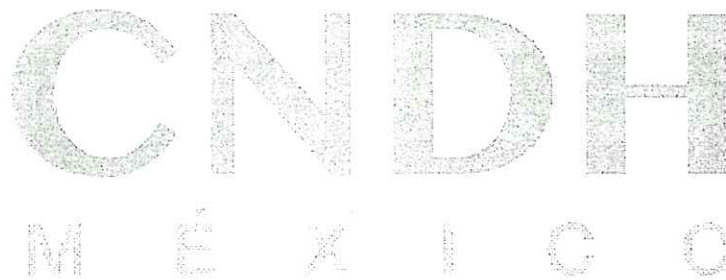
 A. Derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad. 9

 B. Principio de mínima intervención en materia penal (*ultima ratio*). 11

 C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada. 13

XI. Cuestiones relativas a los efectos. 21

A N E X O S 21



A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre de la promovente:

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

B. Gobernador del Estado de Nuevo León.

III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron:

Artículo 452 del Código Penal para el Estado de Nuevo León, adicionado mediante Decreto número 273 publicado el 25 de marzo de 2020 en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa. cuyo texto es el siguiente:

"ARTÍCULO 452.- SE IMPONDRÁN DE DOS A OCHO AÑOS DE PRISIÓN Y MULTA DE MIL A DOS MIL CUOTAS AL PROPIETARIO, SOCIO, DIRECTIVO, ADMINISTRADOR O APODERADO LEGAL DE UNA INSTITUCIÓN EDUCATIVA, QUE EMITA, ENTREGUE O AUTORICE EMITIR O ENTREGAR DOCUMENTACIÓN O PUBLICIDAD DE LA MISMA SIN HACER CONSTAR, EN SU CASO, QUE DICHA INSTITUCIÓN CARECE DEL RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS ANTE LA AUTORIDAD COMPETENTE DEL ESTADO.

SE IMPONDRÁ LA MISMA SANCIÓN ESTABLECIDA EN EL PÁRRAFO ANTERIOR, ASÍ COMO INHABILITACIÓN DE TRES A DIEZ AÑOS PARA DESEMPEÑAR UN EMPLEO, CARGO O COMISIÓN PÚBLICOS, AL SERVIDOR PÚBLICO DEL RAMO EDUCATIVO QUE, TENIENDO CONOCIMIENTO DE QUE LA DOCUMENTACIÓN O PUBLICIDAD DE UNA INSTITUCIÓN EDUCATIVA NO ESTABLECE LA CARENCIA DE RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS; OMITA GESTIONAR EL FINCAMIENTO DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN CONTRA DE DICHA INSTITUCIÓN Y HACER DEL CONOCIMIENTO DE LAS AUTORIDADES COMPETENTES ESA CIRCUNSTANCIA.

LAS SANCIONES PREVISTAS EN ESTE ARTÍCULO SE IMPONDRÁN SIN PERJUICIO DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y LAS PENAS QUE CORRESPONDAN POR LA COMISIÓN DE OTROS DELITOS."

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados:

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.
- Principio de mínima intervención del derecho penal (*ultima ratio*).

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de la disposición precisada en el apartado III del presente ocurso.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

No obstante, la norma en cita establece que, en caso de que el último día para la presentación de la demanda fuese inhábil, la misma puede interponerse al día hábil siguiente.

¹ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...)."

En el caso, la norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el 25 de marzo de 2020, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del jueves 26 del mismo mes y año al viernes 24 de abril de la presente anualidad.

Sin embargo, para el cómputo del plazo correspondiente debe tomarse en consideración que el 17 de marzo de 2020 el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo General Número 3/2020,² en cuyo Punto Primero determinó suspender todas sus actividades jurisdiccionales en el periodo comprendido del 18 de marzo al 19 de abril de 2020,³ por lo que esos días se declararon inhábiles, en la inteligencia de que no corrieron términos durante esa temporalidad.

Tal decisión se tomó como medida urgente ante las causas de fuerza mayor provocadas por el riesgo que implica para la salud y la integridad de la población en general la propagación y gravedad de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), como una emergencia de salud pública de interés internacional, declarada como tal el 11 de marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud.

Con posterioridad, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo General 6/2020 el 13 de abril del 2020, por el que se prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 20 de abril al 05 de mayo del 2020, y se habilitaron los días que resulten necesarios para proveer sobre la admisión y suspensión de controversias constitucionales urgentes, así como para la celebración a distancia de las sesiones del Pleno y de las Salas de ese Alto Tribunal.⁴

² Publicado el 18 de marzo de 2020 en el Diario Oficial de la Federación, en términos del Punto Primero, inciso m), del Acuerdo General número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal, disponible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-03/3-2020%20%28COVID-19%29%20FIRMA.pdf

³ Con la salvedad de proveer lo conducente respecto de las suspensiones de carácter urgente en el caso de las controversias constitucionales que se promuevan en el lapso señalado, de conformidad con lo establecido en el Punto Segundo del aludido Acuerdo General 3/2020 del Pleno de ese Máximo Tribunal.

⁴ Acuerdo General Plenario 6/2020 del trece de abril de dos mil veinte del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-04/6-2020%20%28PR%20C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%29%20FIRMA.pdf

Asimismo, el 27 de abril del año en curso se expidió el diverso Acuerdo General Plenario 7/2020,⁵ por virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 6 al 31 de mayo de 2020, y se habilitaron los días que resultaren necesarios para proveer sobre admisiones y suspensiones en controversias constitucionales, así como para realizar diversas actuaciones judiciales relacionadas con las sesiones públicas del Pleno y las Salas de ese Alto Tribunal.

Finalmente, el 26 de mayo del año en curso se emitió el diverso Acuerdo General Plenario 10/2020,⁶ por virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 1 al 30 de junio de 2020, y se habilitaron los días que resultaren necesarios para proveer sobre admisiones y suspensiones en controversias constitucionales, se promovieran, únicamente por vía electrónica, los escritos iniciales de todos los asuntos de competencia de ese Alto Tribunal, mediante el uso de la FIREL o de la e.firma, así como para realizar diversas actuaciones judiciales relacionadas con los asuntos del Pleno y las Salas de ese Tribunal Constitucional, en el entendido de que durante este lapso no transcurrieron plazos procesales generales.

Como se mencionó anteriormente, el trigésimo día natural siguiente a aquél en que fue difundida la norma que se impugna ocurrió el viernes 24 de abril de 2020, esto es, dentro del periodo declarado en los citados Acuerdos Generales Plenarios como inhábil, durante el cual no transcurrieron términos.

Por lo tanto, esta Institución Nacional estima que la acción de inconstitucionalidad que se promueve el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe considerarse oportuna.

⁵ Acuerdo General Plenario 7/2020 del veintisiete de abril de dos mil veinte del Tribunal Pleno de esa Suprema Corte, disponible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-04/7-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%20AL%2031%20MAYO%202020%29%20FIRMA.pdf

⁶ Acuerdo General Plenario 10/2020 del veintiséis de mayo de dos mil veinte de esa Corte Constitucional, visible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-05/10-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%20AL%2030%20JUNIO%202020%29%20FIRMA.pdf

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)⁷, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada 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 legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos 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. La facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI,⁸ de la Ley de la Comisión Nacional.

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de

⁷ "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; (...)."

⁸ "Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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 (...)."

los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El artículo 452 del Código Penal para el Estado de Nuevo León sanciona a las personas por hechos por los cuales no deberían ser castigados por la vía penal.

El tipo penaliza la simple omisión de informar en documentos o publicidad de que los estudios impartidos en instituciones educativas no cuentan con el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE).

Sin embargo, lo anterior no es una conducta de tal gravedad, ni constituye un ataque peligroso para el bien jurídico que se pretende proteger, pues únicamente

lo pone en un eventual riesgo sin dañarlo necesariamente, por lo cual se estima que podrían utilizarse medidas menos lesivas en sustitución del derecho penal.

Por lo anterior, la norma vulnera el derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y de mínima intervención del derecho penal (*ultima ratio*).

Este Organismo Autónomo considera que el delito previsto en el artículo 452 del ordenamiento penal neoleonés contraviene el marco de regularidad constitucional, por lo cual, en el presente concepto de invalidez se desarrollarán los argumentos tendentes a demostrarlo.

Para efecto de lo anterior, en un primer apartado se expone el contenido del derecho a la seguridad jurídica y del principio de legalidad, posteriormente se abordarán aspectos relativos al principio de mínima intervención del derecho penal (*ultima ratio*); para por último abordar las vulneraciones a derechos humanos en las que incurre la norma impugnada.

A. Derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Con base en el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que les son reconocidas. Actuar fuera del marco que regula su actuación redundaría en hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

En ese sentido, de una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales –que salvaguardan los principios de legalidad y seguridad jurídica del gobernado– se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotada de manera expresa en la ley y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad

con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Lo anterior, toda vez que en un Estado Constitucional Democrático como el nuestro, no es permisible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades que no cuenten con un marco normativo que los habilite expresamente para realizarlos, ya que es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza; por tanto, su actuación debe estar prevista en el texto de la norma, puesto que de otro modo se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Ahora bien, como se ha mencionado, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

Es así que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados de la norma tenga plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En congruencia con lo anterior, la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que no se vulneren los derechos fundamentales de la persona. Es así que una forma de garantizar esta protección, es que el actuar de la autoridad se acote en una ley adoptada por el Poder Legislativo, cuya labor debe ajustarse siempre a lo establecido por la Constitución Federal.⁹

Así, en materia penal, el legislador, al crear normas que tipifican conductas consideradas antijurídicas, está obligado a velar por que se respete el deber

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, párr. 22, p. 6, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf

constitucional establecido al efecto, en particular, a acatar los principios de legalidad en materia penal, tipicidad, plenitud hermética y taxatividad.

En este caso, derivado del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, debe destacarse que en el orden jurídico debe permear el principio de mínima intervención del Estado o *ultima ratio* del derecho penal, el cual se erige otro límite al legislador y al *ius puniendi* del Estado, el cual se aborda de manera específica en el siguiente apartado.

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

El principio de mínima intervención que enmarca la materia penal establece que el ejercicio de la facultad sancionatoria criminal debe operar cuando las demás alternativas de control de ciertas conductas por parte de la política estatal han fallado. Esta preceptiva significa que el Estado no está obligado a sancionar penalmente todas las conductas antisociales y 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, en el entendido 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.

Es decir, el uso de la vía penal debe responder al principio de intervención mínima, en razón de la naturaleza del derecho penal como *ultima ratio*. Es decir, en una sociedad democrática el poder punitivo sólo se puede ejercer en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro. Lo contrario conduciría al ejercicio abusivo del poder punitivo del Estado¹⁰.

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

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Usón Ramírez vs. Venezuela, sentencia de veinte de noviembre de dos mil nueve, párr. 73.

sociales, políticas, económicas y culturales imperantes en la sociedad en un momento determinado¹¹.

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, éstos sólo deben emplearse contra los ataques más graves a esos valores (*ultima ratio*) y en una forma controlada y limitada por el imperio de la ley¹².

Asimismo, el principio en análisis, se desdobra en dos subprincipios: el de fragmentariedad, que implica que el derecho penal solamente puede aplicarse a los ataques más graves frente a los bienes jurídicos; y el de subsidiariedad, conforme al cual, se ha de recurrir primero y siempre a otros controles menos gravosos existentes dentro del sistema estatal antes de utilizar el penal; de ahí que el Estado sólo puede recurrir a él cuando hayan fallado todos los demás controles¹³.

Por otra parte, es menester señalar que 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 México¹⁴, tal como lo es el principio en estudio.

Es decir, en caso de que el legislador tipifique una conducta, ello debe atender a que no existen otro tipo de medidas menos restrictivas que permitan salvaguardar los bienes jurídicos tutelados, es decir, la medida deberá de guardar una estrecha y

¹¹ Cfr. Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al veintidós de agosto de dos mil diecinueve, al resolver la acción de inconstitucionalidad 51/2018, p. 27.

¹² Cfr. 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.

¹³ Cfr. Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 51/2018, *Óp. Cit.*, p. 26.

¹⁴ Tesis de 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, septiembre de 2016, pág. 52, del rubro: "LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS."

necesaria conexión con la finalidad legítima, sin que existan otros medios menos lesivos para alcanzarla¹⁵.

C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.

A partir del parámetro de regularidad señalado, a continuación, se expondrán las razones por las cuales el artículo 452 del Código Penal para el Estado de Nuevo León resulta violatorio de derecho humanos referidos.

Para ello, resulta necesario traer a colación el texto de dicho precepto, el cual a la letra señala:

"ARTÍCULO 452.- SE IMPONDRÁN DE DOS A OCHO AÑOS DE PRISIÓN Y MULTA DE MIL A DOS MIL CUOTAS AL PROPIETARIO, SOCIO, DIRECTIVO, ADMINISTRADOR O APODERADO LEGAL DE UNA INSTITUCIÓN EDUCATIVA, QUE EMITA, ENTREGUE O AUTORICE EMITIR O ENTREGAR DOCUMENTACIÓN O PUBLICIDAD DE LA MISMA SIN HACER CONSTAR, EN SU CASO, QUE DICHA INSTITUCIÓN CARECE DEL RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS ANTE LA AUTORIDAD COMPETENTE DEL ESTADO.

SE IMPONDRÁ LA MISMA SANCIÓN ESTABLECIDA EN EL PÁRRAFO ANTERIOR, ASÍ COMO INHABILITACIÓN DE TRES A DIEZ AÑOS PARA DESEMPEÑAR UN EMPLEO, CARGO O COMISIÓN PÚBLICOS, AL SERVIDOR PÚBLICO DEL RAMO EDUCATIVO QUE, TENIENDO CONOCIMIENTO DE QUE LA DOCUMENTACIÓN O PUBLICIDAD DE UNA INSTITUCIÓN EDUCATIVA NO ESTABLECE, LA CARENCIA DE RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS; OMITA GESTIONAR EL FINCAMIENTO DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN CONTRA DE DICHA INSTITUCIÓN Y HACER DEL CONOCIMIENTO DE LAS AUTORIDADES COMPETENTES ESA CIRCUNSTANCIA.

LAS SANCIONES PREVISTAS EN ESTE ARTÍCULO SE IMPONDRÁN SIN PERJUICIO DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y LAS PENAS QUE CORRESPONDAN POR LA COMISIÓN DE OTROS DELITOS."

Del artículo trasunto se desprende que la norma penal sanciona la simple omisión de informar en documentos o publicidad de instituciones educativas que los estudios impartidos no cuentan con el RVOE, lo cual, a consideración de esta Comisión Nacional, no resulta ser una conducta tan gravosa para el derecho que se pretende proteger, pues únicamente lo pone en peligro sin dañarlo necesariamente.

¹⁵ Cfr. Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al treinta de abril de dos mil dieciocho, al resolver la acción de inconstitucionalidad 139/2015, párrs. 60 y 61.

Ahora bien, a efecto de estar en posibilidad de exponer los argumentos tendentes a evidenciar la inconstitucionalidad aducida, enseguida se realiza el examen de la conducta delictuosa en comento a la luz de los elementos de la teoría del derecho penal.

Tipo Penal. i. Elementos objetivos:

Conducta: Es un delito que puede cometerse por acción u omisión.

El legislador describe de manera expresa en el tipo penal una omisión consistente en no hacer constar la carencia del Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) de la institución educativa en documentos y publicidad de la misma.

Asimismo, prevé una acción consistente en autorizar la emisión o entrega de documentación o publicidad de la institución educativa, sin que se haga constar que la misma carece del RVOE.

En el caso de que el sujeto activo sea un servidor público con el carácter de autoridad educativa, teniendo conocimiento de los hechos mencionados anteriormente, prevé las conductas consistentes en las siguientes omisiones:

- a) No fincar sanciones administrativas a la institución carente de RVOE que no haga constar esa situación; y
- b) No hacer del conocimiento de las autoridades competentes la conducta prohibida para los miembros de la institución educativa antes mencionados.

Resultado: No exige un resultado, pues resulta innecesario que se acredite un daño, por lo que es de calificarse como un delito de peligro.

Sujeto activo: Propietario, socio, directivo, administrador o apoderado legal de una institución educativa.

Se establece la posibilidad de que sea perpetrado por servidores públicos del ramo educativo que tengan conocimiento de las conductas punibles que cometan los miembros de instituciones educativas.

Sujeto pasivo: Cualquier persona.

Objeto material: Documentación o publicidad de la institución educativa.

Bien jurídico tutelado: El derecho a la educación.

Medios de comisión:

- En el caso de las conductas consistentes en emisión o entrega, se hace referencia a documentos y publicidad con los medios a través de los cuales se actualiza la omisión.
- En los demás casos, no se exige un medio comisivo expreso.

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

ii. Elementos normativos de valoración:

Cultural: "publicidad" y "documentación".

Legal: "institución educativa", "Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios" y "servidor público del ramo educativo".

Científica: No se advierten en el tipo.

iii. Elementos subjetivos:

- La conducta prevista permite que el delito sea doloso o culposo.

iv. Penalidad.

- Prisión de 2 a 8 años.
- Multa de 1000 a 2000 cuotas.
- En caso de ser servidor público del ramo educativo, se inhabilitará para el desempeño de otra función pública por el plazo de 3 a 10 años.

Del análisis anterior, este Organismo Nacional considera que el delito adicionado por el congreso local no está encaminado a sancionar las conductas más graves o los ataques más peligrosos al bien jurídico que se pretende salvaguardar, que en el caso

concreto parece ser el derecho a la educación, aunado a que la conducta típica no produce un daño al mismo, al tratarse de un delito de peligro.

En este entendido, el legislador local debió de acudir a otras medidas legislativas menos lesivas que el derecho penal para lograr que el sujeto activo realice la acción ordenada, es decir, que no omita su deber de informar cuando una institución educativa carece del reconocimiento de validez oficial de estudios.

Debe recordarse que el principio de intervención mínima del derecho penal o de última ratio, implica que las sanciones penales se han de limitar para proteger los bienes jurídicos más importantes de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro.

Si bien es cierto que el Estado tiene el monopolio del uso de la fuerza pública, dicha potestad se regula a través de principios, reglas y normas que limitan su actuar para que no se incurra en arbitrariedades en perjuicio de los gobernados.

Así, el *ius puniendi* proveniente del imperio del poder público se encuentra determinado por principios de importancia fundamental que constituyen límites a la potestad punitiva del Estado.

Lo anterior se debe a que la intervención estatal en el ámbito penal implica una intromisión severa en la esfera de derechos de las personas, la cual únicamente encontrará justificación y razonabilidad en la medida en que sea estrictamente indispensable para lograr los objetivos de orden y bienestar social, sin que dicha intromisión, que goza de la cualidad de ser "necesaria" se torne autoritaria y, consecuentemente, arbitraria.¹⁶

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado que el principio de mínima intervención se basa en lo siguiente¹⁷:

¹⁶ Véase la sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 1380/2015, en sesión del 23 de noviembre de 2016, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 79.

¹⁷ Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Usón Ramírez vs Venezuela (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia del 20 de noviembre de 2009 y Caso Kimel vs Argentina (Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia de 02 de mayo de 2008.

- El Estado tiene otras alternativas de protección menos restrictivas que la aplicación de una sanción penal.
- Deben examinarse las alternativas existentes para alcanzar el fin legítimo perseguido.
- Debe precisarse la mayor o menor lesividad de dichas medidas.

En este orden de ideas, debido a que el derecho penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta ilícita¹⁸, el Estado debe tener especial cuidado en ejercer su poder punitivo cuando pueda justificar la necesidad de hacerlo, ya sea para mantener el orden democrático o social y para protegerlo cuando ello no sea así¹⁹.

En el caso que nos ocupa, la medida adoptada por el legislador de Nuevo León no es necesaria, en virtud de que la conducta tipificada no es en extremo grave ni produce un ataque peligroso al bien jurídico protegido, toda vez que la Ley General de Educación permite que se impartan estudios sin reconocimiento de validez oficial.

En este punto resulta necesario traer a colación algunos aspectos que recoge la legislación general en materia de educación sobre el tema de los servicios educativos otorgados por particulares.

El objeto de la norma marco aludida es garantizar el derecho a la educación reconocido en el artículo 3° constitucional, regulando la educación que imparte el Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y municipios-, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios (RVOE).²⁰

Respecto a estos últimos, para poder obtener las autorizaciones o RVOE, deben solicitarlo a las autoridades educativas, satisfaciendo los requisitos que la ley señala para, de esta manera, formar parte del Sistema Educativo Nacional.²¹

¹⁸ Véanse los casos: Ricardo Canes vs Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia del 31 de agosto de 2004, párr. 104; Kimel vs Argentina (Fondo, Reparaciones y Costas), sentencia del 02 de mayo de 2008, párr. 76.

¹⁹ Véanse las sentencias de la Primera Sala, al resolver los amparos en revisión 1380/2015, en sesión del 23 de noviembre de 2016, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 79, y 400/2016, en sesión de 11 de enero de 2017, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo De Larrea

²⁰ Artículo 1° de la Ley General de Educación.

²¹ Artículos 146 y 147 de la Ley General de Educación.

Ahora bien, la misma ley marco recoge la posibilidad de que los particulares no se encuentren incorporados al Sistema Educativo Nacional, es decir, que impartan estudios sin autorizaciones o RVOE²².

Si bien es cierto que la legislación general señala que los particulares que presten servicios por los que impartan estudios sin RVOE deben mencionarlo en su documentación y publicidad²³, ello no implica que la omisión de hacerlo constituya un ataque gravísimo ni pone en serio peligro al bien tutelado, por lo cual, es viable la utilización de otros medios menos lesivos para proteger al mismo.

Ejemplo de lo señalado es que la Ley General de Educación establece una sanción administrativa cuando no se cumple con lo anterior, consistente en la clausura del plantel²⁴. Asimismo, incorpora una serie de mecanismos para asegurarse de que las personas tengan conocimiento de cuales instituciones imparten estudios con validez oficial, toda vez que señala la obligación de las autoridades educativas de publicar una relación de las instituciones a las que hayan concedido autorización o RVOE, así como la inclusión o supresión en dicha lista de las instituciones a las que se les otorguen, revoquen o retiren las mismas.²⁵

²² "Artículo 151. Con la finalidad de que la educación que impartan los particulares cumpla con los fines establecidos en la Constitución, las autoridades que otorguen autorizaciones y reconocimientos de validez oficial de estudios llevarán a cabo, dentro del ámbito de su competencia, acciones de vigilancia por lo menos una vez al año, a las instituciones que imparten servicios educativos respecto de los cuales concedieron dichas autorizaciones o reconocimientos, o que, sin estar incorporadas al Sistema Educativo Nacional, deban cumplir con las disposiciones de la presente Ley; además podrán requerir en cualquier momento información o documentación relacionada con la prestación u oferta del servicio educativo. (...)"

²³ "Artículo 150. Los particulares que presten servicios por los que se impartan estudios sin reconocimiento de validez oficial, deberán mencionarlo en su correspondiente documentación y publicidad."

²⁴ "Artículo 170. Son infracciones de quienes prestan servicios educativos:

(...)

XVIII. Incumplir con lo dispuesto en el artículo 150; (...)"

"Artículo 171. Las infracciones enumeradas en el artículo anterior serán sancionadas de la siguiente manera:

(...)

III. Clausura del plantel, respecto a las infracciones señaladas en las fracciones XVII, XVIII y XIX del artículo 170 de esta Ley.

(...)"

²⁵ "Artículo 148. Las autoridades educativas publicarán, en el órgano informativo oficial correspondiente y en sus portales electrónicos, una relación de las instituciones a las que hayan concedido autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, así como de aquellas a las que hayan autorizado para revalidar o equiparar estudios. Asimismo, publicarán, oportunamente y en cada caso, la inclusión o la supresión en dicha lista de las instituciones a las que se les otorguen, revoquen o retiren las autorizaciones o reconocimientos respectivos, así como aquellas que sean clausuradas.

Por otro lado, también se establece la obligación de las instituciones que se encuentran incorporadas al Sistema Educativo Nacional de mencionar en la documentación que expidan y en la publicidad que hagan, una leyenda que indique su calidad de incorporados, el número y fecha del acuerdo respectivo, modalidad en que se imparte, domicilio para el cual se otorgó, así como la autoridad que lo emitió.²⁶

En esta tesitura, la tipificación por parte del legislador local de la conducta descrita en el artículo impugnado no resultaba idónea ni estrictamente necesaria, pues existen otros medios menos lesivos para salvaguardar el bien jurídico tutelado, consistente en salvaguardar el derecho a la educación otorgando certeza respecto de los estudios impartidos que cuenten con el RVOE, sobre todo al considerar que la misma no es de lo más grave ni representa un ataque sumamente peligroso para el derecho a la educación.

Es cierto que la finalidad del legislador pudiera ser legítima, al tratar de proteger el derecho a la educación o la certeza en los estudios recibidos, sin embargo, se estima que el derecho penal no resulta la vía idónea, única, necesaria y proporcional para lograr el propósito pretendido.

Del examen efectuado al artículo impugnado es posible concluir que la vía penal constituye el mecanismo más lesivo contra las personas que omiten hacer constar la falta de RVOE en la documentación o publicidad de las instituciones educativas, si se pondera que la sanción consistente en multa, prisión e inhabilitación, resulta excesiva para proteger el derecho a la educación o la certeza en los estudios, en tanto la conducta de ninguna manera implica la realización de un daño efectivamente ocasionado, sino sólo una posibilidad, de ahí que se incumpla con el subprincipio de fragmentariedad derivado de la *ultima ratio*.

En esta tesitura, si el objetivo del legislador local es proteger el derecho a la educación en su modalidad de certeza de la validez en los estudios que imparten las instituciones particulares, el derecho penal no es la vía más adecuada y única para sancionar a quienes omitan informar en su publicidad o en su documentación sobre

(...)."

²⁶ "Artículo 148. (...)

Los particulares que impartan estudios con autorización o con reconocimiento deberán mencionar en la documentación que expidan y en la publicidad que hagan, una Leyenda que indique su calidad de incorporados, el número y fecha del acuerdo respectivo, modalidad en que se imparte, domicilio para el cual se otorgó, así como la autoridad que lo emitió."

la falta de reconocimiento de validez oficial de estudios impartidos en las instituciones educativas.

Lo anterior se hace patente a la luz de la Ley General de Educación en las disposiciones que fueron aludidas previamente, con lo cual se pone de manifiesto que existen vías distintas, como la administrativa, que pueden utilizarse eficazmente para perseguir el fin legítimo de proteger, en el caso, el derecho a la educación. Por el contrario, como se puede observar, el uso del derecho penal, en un caso como el previsto en la norma impugnada, resulta excesivo, innecesario y desproporcionado para perseguir tal finalidad.

En efecto, si la *ratio legis* consiste en propiciar que las personas que soliciten a una institución la impartición de ciertos estudios sepan si éstos cuentan o no con el RVOE correspondiente, resulta claro que el tipo penal impugnado resulta desproporcional para lograr el objetivo pretendido, pues la carencia del registro aludido puede hacerse del conocimiento de las personas por diversos medios -inclusive verbalmente-, aun cuando no conste de manera expresa en la documentación o publicidad del educador.

Por lo que hace a la conducta sancionable prevista para servidores públicos, como consecuencia de lo anteriormente expuesto y por mayoría de razón, resulta incuestionable que vulnera el derecho y los principios antes mencionados, toda vez que se hace depender del conocimiento de las acciones y omisiones prohibidas por el primer párrafo del artículo 452 reclamado, las cuales, al resultar inconstitucionales, conllevan la invalidez del tipo previsto en el segundo párrafo de dicho numeral.

Máxime si se toma en consideración que la omisión de los servidores públicos del ramo educativo de fincar sanciones administrativas y hacer del conocimiento de otras autoridades la actualización de los hechos ilícitos que adviertan, es sancionable mediante instrumentos de índole administrativa como lo son la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la legislación en la materia que rige en Nuevo León, con lo cual se incumple particularmente con el principio de subsidiariedad de la *ultima ratio*.

En este orden de ideas, resulta inconcuso que en el caso de las conductas reprochables previstas en el artículo 452 del Código Penal para el Estado de Nuevo León, puede prescindirse del derecho penal y utilizarse otras ramas del derecho, como la administrativa, para reprimir o sancionar conductas como las señaladas.

Por todo lo anterior, esta Comisión Nacional considera que ese Alto Tribunal Pleno debe declarar la invalidez de la norma controvertida, toda vez que contraviene el carácter de ultima ratio del derecho penal, ya que no existe justificación para la implementación del derecho penal al ser el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades sobre una conducta.

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 la disposición impugnada, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, 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.

ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta 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, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

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

2. Copia simple del Periódico Oficial del Estado de Nuevo León del 25 de marzo de 2020, que contiene el Decreto No. 273 por el que se adicionó el artículo 452 al Código Penal para el Estado de Nuevo León (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene 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 Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

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

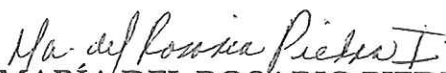
TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico 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 fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de la norma impugnada.

SEXTO. 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 el concepto de invalidez planteado en la demanda.

Ciudad de México, a 01 de julio de 2020.


MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.

LMP