

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

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

**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 173, fracción XXXVI, en la porción normativa "*verbal o*", de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas, adicionada mediante Decreto publicado el 20 de febrero de 2021 en el Periódico Oficial de esa entidad.

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, a Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, Claudia Fernández Jiménez, Tania Sofía Flores Meza y a Alberto de Jesús Lara Ghenno, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2070028, 08721407 y 08735629, 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 Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa y al licenciado Edy Rojas Rojas; así como a María Guadalupe Vega Cardona y Abraham Sánchez Trejo.

Índice.	
I. Nombre y firma 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. ....	3
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.....	4
IX. Introducción.....	5
X. Concepto de invalidez.....	6
ÚNICO.....	6
A. Derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad aplicable al derecho administrativo sancionador. ....	7
B. Libertad fundamental de expresión.....	14
C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.....	19
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	27
ANEXOS .....	28



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

**I. Nombre y firma 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 de Zacatecas.
- B. Gobernador Constitucional del Estado de Zacatecas.

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

El artículo 173, fracción XXXVI, en la porción normativa “*verbal o*”, de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas, adicionada mediante Decreto publicado el 20 de febrero de 2021 en el Periódico Oficial de esa entidad, el cual textualmente establece lo siguiente:

*“Artículo 173. Son infracciones a lo establecido en esta Ley:*

*I. - XXXV. (...)*

*XXXVI. Quien extorsione o agreda, verbal o físicamente a una autoridad oficial en el ejercicio de sus funciones, sin detrimento de lo que establezcan otras disposiciones legales, y*

*XXXVII. (...)*”

**IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.**

- 1º, 6º, 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2, 9 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

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

- Derecho de seguridad jurídica.
- Principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad.
- Libertad de expresión.

## **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 normativa precisada en el apartado III del presente escrito.

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

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, 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.

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas el 20 de febrero de 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del domingo 21 de ese mes al lunes 22 de marzo de la presente anualidad. Por lo tanto, es oportuna al interponerse el día de hoy.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)<sup>1</sup>, de la Constitución Política de los Estados

---

<sup>1</sup> “**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

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.

De conformidad con 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. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI<sup>2</sup>, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## **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 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.

---

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; (...)."

<sup>2</sup> "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 (...)."

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 173, fracción XXXVI, en la porción normativa "*verbal o*", de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas establece como infracción la conducta consistente en *agredir verbalmente* a una autoridad oficial en el ejercicio de sus funciones.

Al respecto, la disposición resulta inconstitucional porque transgrede el principio de taxatividad aplicable también en materia de derecho administrativo sancionador, en virtud de que la descripción de la conducta infractora resulta imprecisa, amplia y ambigua, ya que su configuración depende de la apreciación subjetiva por parte de la autoridad de lo que puede considerarse como una agresión verbal.

Adicionalmente, inhibe la libertad de expresión, pues ante la incertidumbre de qué expresiones castiga el precepto, se provoca la autocensura de las personas por temor a ser sancionadas.

**Por lo anterior, la norma impugnada vulnera el derecho de seguridad jurídica, el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, así como la libertad de expresión.**

En el presente concepto de invalidez se argumentará la incompatibilidad con el bloque de constitucionalidad mexicano de la porción normativa precisada *supra* de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas, específicamente por vulnerar los derechos de seguridad jurídica y libertad de expresión, así como el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, estos últimos, aplicables por tratarse de una norma sancionatoria de derecho administrativo.

Para exponer los argumentos que sostiene la inconstitucionalidad de dicho precepto, el concepto de invalidez se estructura de la siguiente manera:

En un primer apartado se abordarán los alcances del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad aplicable en el derecho administrativo sancionador; posteriormente se desarrollará el parámetro constitucional en materia de libertad de expresión, para finalmente exponer los argumentos con los cuales se demuestra la inconstitucionalidad de la norma impugnada, de conformidad con los precedentes sostenidos por ese Alto Tribunal.

#### **A. Derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad aplicable al derecho administrativo sancionador.**

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.

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad garantizan que una autoridad sólo pueda 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 acotado 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 tengan 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. Una forma de garantizar esta protección, es que el actuar de la autoridad se acote en una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Federal.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> 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](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf)

Sin embargo, el artículo 14 constitucional también es de suma relevancia en materia penal, ya que se ha interpretado que la garantía prevista en su párrafo tercero 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, por lo que 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<sup>4</sup>, lo cual se conoce como principio de taxatividad.

Así, de dicho precepto constitucional deriva el diverso principio de taxatividad, definido como la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación y configuración de la ley penal. En otras palabras, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.

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”; esto es que 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.<sup>5</sup>

Atento a ello, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que la conducta objeto de prohibición pueda ser conocida por el destinatario de la norma. En ese orden, los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se pueden aplicar a quienes las realicen.<sup>6</sup>

Es decir, la exigencia de racionalidad lingüística, conocida precisamente como principio de taxatividad, 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.

---

<sup>4</sup> Tesis Aislada 1ª. CXCII/2011 (9a) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, octubre de 2011, Décima Época, Libro I, Tomo 2, pág. 1094, del rubro: “**PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO SUS POSIBLES DESTINATARIOS.**”

<sup>5</sup> *Ibidem.*

<sup>6</sup> Sentencia del amparo en revisión 448/2010, resultado por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante sesión de fecha 13 de julio de 2011, pág. 32.

Lo anterior 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.<sup>7</sup>

Esto es, el legislador penal, al crear normas que tipifican conductas consideradas antijurídicas está obligado a velar por que se respete el deber constitucional establecido al efecto, en la especie, el acatamiento de los principios de legalidad en materia penal, tipicidad, plenitud hermética y taxatividad; en otra palabras, es imperativa 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.

Con base en lo anterior, 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 o unívoco en la labor de tipificación de la ley.

En suma, 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.<sup>8</sup>

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

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Cfr. Tesis jurisprudencial 1a./J. 54/2014 (10a.), del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, julio de 2014, Décima Época, Materia Constitucional, p. 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”***.

autoridades legislativas de establecer leyes que brinden dicha seguridad jurídica y que estén encaminadas a la protección de los derechos.

Cabe precisar que tal como lo ha sostenido ese Alto Tribunal, 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, lo cierto es que sí obliga al creador de la norma a que los textos legales que contienen normas penales describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.<sup>9</sup>

En consecuencia, aquellas disposiciones 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; contraviene el principio de legalidad en su vertiente 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 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.<sup>10</sup>

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.

---

<sup>9</sup>Tesis jurisprudencial 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, 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"*.

<sup>10</sup> Cfr. Tesis jurisprudencial 1a./J. 54/2014 (10a.), referida en la nota al pie de página número 13.

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.

Hasta aquí, se ha abundado acerca de los alcances del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, pero claramente orientados a la materia penal. No obstante, aunque la naturaleza de la norma que se impugna por medio del presente medio de control constitucional no pertenece a la materia penal, sino al derecho administrativo sancionador, esta Comisión Nacional advierte que las implicaciones y consideraciones desarrolladas resultan igualmente aplicables para el caso que nos ocupa.

Así lo sostuvo ese Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2006, donde afirmó que los principios constitucionales del derecho penal, pueden aplicarse también a la materia administrativa sancionadora, **pues ambas manifestaciones corresponden a la facultad punitiva del Estado.**

En ese sentido, partiendo del análisis integral del régimen de infracciones administrativas, ese Tribunal Constitucional advirtió que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados.

En este orden de ideas, **la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas**, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico; en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Cfr. Jurisprudencia P./J. 99/2006, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, agosto de 2006, Tomo XXIV, pág. 1565, Materia Constitucional, del rubro: ***“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.”***

En consecuencia, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas **manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos**. Ahora bien, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.<sup>12</sup>

Desde luego, el Pleno determinó que el desarrollo jurisprudencial de estos principios en el campo administrativo sancionador -apoyado en el Derecho Público Estatal y asimiladas algunas de las garantías del derecho penal- irá formando los principios sancionadores propios para este campo de la potestad punitiva del Estado, sin embargo, en tanto esto sucede, es válido tomar de manera prudente las técnicas garantistas del derecho penal.

No obstante, por cuanto hace a los principios de tipicidad y reserva de ley, que integran el núcleo duro de legalidad en materia de sanciones, esa Suprema Corte determinó que resulta aplicable siempre en tratándose de infracciones administrativas, de conformidad con el razonamiento que se indica a continuación.

El principio de tipicidad o taxatividad se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones.<sup>13</sup>

En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin

---

<sup>12</sup> *Ídem*.

<sup>13</sup> Cfr. Jurisprudencia P./J. 100/2006, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, agosto de 2006, pág. 1667, del rubro: "**TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.**"

necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma.

Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador, debe acudirse al aducido principio de tipicidad o taxatividad, normalmente referido a la materia penal, **haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida**, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.<sup>14</sup>

## **B. Libertad fundamental de expresión**

El derecho de expresarse libremente, es uno de los pilares de cualquier Estado democrático. Nuestra Norma Fundamental reconoce esta libertad fundamental en sus artículos 6º<sup>15</sup> y 7º<sup>16</sup>, así como en los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de los que México es parte, como el Pacto

---

<sup>14</sup> *Ídem.*

<sup>15</sup> **Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

(...)"

<sup>16</sup> **Artículo 7o.** Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito."

Internacional de los Derechos Civiles y Políticos en su numeral 19<sup>17</sup> o la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su diverso 13<sup>18</sup>.

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

Sobre su dimensión individual, la Primera Sala de ese Máximo Tribunal Constitucional ha sostenido que la misma asegura a las personas espacios esenciales para desplegar su autonomía individual. Este ámbito individual de la libertad de

---

<sup>17</sup> “ **Artículo 19**

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
  - a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
  - b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.”

<sup>18</sup> “ **Artículo 13.** Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
  - a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
  - b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.
4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.
5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.”

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, ha interpretado 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 difundirlos.

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 prerequisite para evitar la atrofia o el control del pensamiento, presupuesto esencial para garantizar la autonomía y autorrealización de la persona<sup>19</sup>.

En ese entendido, 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.

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 se evidencia 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<sup>20</sup>.

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

---

<sup>19</sup> Tesis 1a. CDXX/2014 (10a.), Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, diciembre de 2014, p. 233, del rubro: "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL.**"

<sup>20</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, 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)".

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.

En ese sentido, de conformidad con los precedentes sostenidos por la Primera Sala de esa Suprema Corte, existe una presunción general de cobertura constitucional de todo discurso expresivo. De modo que el estándar de constitucionalidad de las opiniones emitidas en ejercicio de la libertad de expresión es el de relevancia pública, el cual depende del interés general por la materia y por las personas que en ella intervienen, cuando las noticias comunicadas o las expresiones proferidas redunden en descrédito del afectado.<sup>21</sup>

A mayor abundamiento, la relación entre la libertad de expresión y los derechos de la personalidad, como el honor, se complica cuando la primera se ejerce para criticar a una persona, de forma tal que ésta se sienta agraviada. La complejidad radica en que el Estado no puede privilegiar un determinado criterio de decencia, estética o decoro respecto a las expresiones que podrían ser bien recibidas, ya que no existen parámetros uniformemente aceptados que puedan delimitar el contenido de estas categorías, por lo cual constituyen limitaciones demasiado vagas de la libertad de expresión como para ser constitucionalmente admisibles.<sup>22</sup>

De hecho, el debate en temas de interés público debe ser desinhibido, robusto y abierto, pudiendo incluir ataques vehementes, cáusticos y desagradablemente mordaces sobre personajes públicos o, en general, ideas que puedan ser recibidas desfavorablemente por sus destinatarios y la opinión pública, de modo que no sólo se encuentran protegidas las ideas que son recibidas favorablemente o las que son

---

<sup>21</sup> Jurisprudencia 1a./J. 32/2013 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, Pág. 540, del rubro: "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. EXPRESIONES QUE SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS CONSTITUCIONALMENTE.**"

<sup>22</sup> *Ídem.*

vistas como inofensivas o indiferentes. Estas son las demandas de una sociedad plural, tolerante y abierta, sin la cual no existe una verdadera democracia.

Además, debe destacarse que 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.

Por tanto, toda legislación que implique una limitación al derecho de libre expresión debe, ser necesaria, proporcional y por supuesto compatible con los principios, valores y derechos constitucionales.

En su interpretación del artículo 13, inciso 2, la Corte Interamericana<sup>23</sup> 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.
- 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

---

<sup>23</sup> 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.

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 deben ser idóneas para alcanzar el objetivo imperioso que pretende lograr y estrictamente proporcional a la finalidad perseguida. Es decir, 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 lo enunciado y no solo a la forma, tiempo y lugar de la expresión, debe considerarse sospechosa y sujetarse a un escrutinio constitucional estricto.

### **C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.**

Una vez precisados los alcances del derecho de seguridad jurídica, el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, así como la libertad fundamental de expresión, este Organismo advierte que la porción normativa impugnada en este concepto de invalidez no permite que las personas tengan certeza suficiente sobre las conductas que, en su caso, podrían ser consideradas como infracciones por la conducta de *agredir verbalmente a una autoridad oficial en el ejercicio de sus funciones*. Aunado a la falta de certeza referida, la norma inhibe la libertad de expresión, pues ante la incertidumbre de qué expresiones castiga la norma, su efecto es la autocensura de las personas por temor a ser sancionadas.

Como punto de partida, en el presente apartado es necesario destacar que, del análisis de la disposición objeto de control constitucional, se desprende que la misma permite un margen de aplicación muy amplio e injustificado que autoriza que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier expresión considerada “agresión

verbal” sea sancionada como infracción, si es calificado como tal contra alguna autoridad en el ejercicio de sus funciones.

Sobre esto último, se destaca que la valoración acerca de la expresión calificada como *agresión verbal* depende de manera exclusiva de la apreciación subjetiva de quienes detentan autoridad en materia ganadera en la entidad, en la medida en que estimen que las acciones aludidas le causaron un daño, lo que quiere decir que la autoridad, de manera arbitraria, determinará cuándo un sujeto será acreedor a una sanción por haberle ofendido o insultado.

En esa tesitura, es necesario destacar que dada la especial calidad del potencial sujeto pasivo, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que los límites de crítica son más amplios<sup>24</sup> por referirse a personas dedicadas a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un más riguroso control de sus actividades y manifestaciones en comparación con aquellos particulares sin proyección pública alguna, pues en un sistema inspirado en los valores democráticos, la sujeción a esa crítica es inseparable de todo cargo de relevancia pública.<sup>25</sup>

Sobre este tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que el acento de este umbral diferente de protección no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada.<sup>26</sup> Esta aclaración es fundamental en tanto que las personas no estarán sometidas a un mayor escrutinio de la sociedad en su honor o privacidad durante todas sus vidas, sino que dicho umbral de tolerancia deberá ser mayor solamente mientras realicen funciones públicas o estén involucradas en temas de trascendencia pública.

---

<sup>24</sup>Tesis 1a. XLIII/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, Pág. 928, del rubro: ***“LIBERTAD DE EXPRESIÓN, DERECHO A LA INFORMACIÓN Y A LA INTIMIDAD. PARÁMETROS PARA RESOLVER, MEDIANTE UN EJERCICIO DE PONDERACIÓN, CASOS EN QUE SE ENCUENTREN EN CONFLICTO TALES DERECHOS FUNDAMENTALES, SEA QUE SE TRATE DE PERSONAJES PÚBLICOS O DE PERSONAS PRIVADAS.”***

<sup>25</sup> Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 113/2015 y su acumulada 116/2015, correspondiente al veintinueve de mayo de dos mil dieciocho.

<sup>26</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 86.

Esto no significa que la proyección pública de las personas las prive de su derecho al honor. En este sentido, es importante enfatizar que la Constitución Federal no reconoce un derecho al insulto o a la injuria gratuita, sin embargo, tampoco veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, aun cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.<sup>27</sup>

Por ello, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la disposición normativa controvertida no se encuentra debidamente acotada pues permite que se sancione de manera discrecional a las personas que realicen una expresión dirigida a autoridades que subjetivamente podría llegarse a considerar como un insulto.

Es decir, la porción normativa impugnada, lejos de brindar seguridad jurídica a las personas, constituye una restricción indirecta a la expresión de las personas carente de sustento constitucional, al permitir que las autoridades substanciadoras del procedimiento administrativo sancionador puedan determinar discrecionalmente cuando un sujeto infiera una agresión verbal hacia la autoridad, que lo haga acreedor a la imposición de una sanción.

Ahora bien, en aras de realizar una interpretación armónica de la disposición normativa impugnada, es necesario mencionar que las sanciones administrativas por infracciones a la ley pueden consistir en: a) amonestación con apercibimiento; b) multa de 50 hasta 50000 veces la Unidad de Medida y Actualización; c) revocación del registro; d) clausura del establecimiento; e) aseguramiento del ganado, productos o subproductos según sea el caso; y f) el sacrificio de animales, únicamente cuando éstos representen un peligro de contagio de enfermedades a la población.<sup>28</sup>

Adicionalmente, para la determinación en la imposición de sanciones que contempla la norma debe atenderse a los siguiente: 1) los daños que se hayan producido; 2) la gravedad de la infracción; 3) el menor o mayor grado de responsabilidad del

---

<sup>27</sup> Jurisprudencia 1a./J. 31/2013 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, p. 537, del rubro: "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA CONSTITUCIÓN NO RECONOCE EL DERECHO AL INSULTO.**"

<sup>28</sup> Cfr. Artículo 174 de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas.

infractor; 4) las condiciones socioeconómicas del infractor; y 5) la calidad de reincidente del infractor.<sup>29</sup>

Asimismo, debe tomarse en consideración que son competentes para imponer sanciones por infracción a la ley, la Secretaría del Campo y los Municipios.<sup>30</sup>

Por otro lado, los sujetos que intervienen en la aplicación de la norma son principalmente la persona titular del Ejecutivo del Estado; la Secretaría del Campo; y las Autoridades Municipales, auxiliados por otros entes públicos y privados relacionados con la actividad ganadera en la entidad.<sup>31</sup>

Atento a ello, se advierte que existe delimitación en cuanto a las autoridades oficiales que pudieran participar en la aplicación de la norma, entre las que destacan la Secretaría del Campo y las Autoridades Municipales, sin embargo, son justamente dichos entes públicos los encargados de imponer sanciones por infracciones a la ley.

De manera que si la Secretaría del Campo y las Autoridades Municipales, en cumplimiento de sus funciones oficiales, estiman que hubo *agresión verbal* por parte de alguna persona, podrían sancionarla porque su conducta constituye una infracción, de conformidad con lo previsto en la ley.

Es decir, puede válidamente concluirse que estas autoridades, por un lado, calificarán la infracción y; por otro lado, impondrán la sanción correspondiente.

Aún más, la norma permite que la determinación en la imposición de sanciones, conforme a lo precisado *supra*, atendiendo a los daños producidos; la gravedad de la infracción; la responsabilidad del infractor; así como sus condiciones socioeconómicas y reincidencia, serían valorados por la misma autoridad que recibió la *agresión verbal* y, a su discreción, podrá elegir si amonesta, impone multa, revoca el registro, clausura el establecimiento o asegura el ganado del infractor.

Lo anterior es así porque no existe dentro del marco legal aplicable un parámetro de imposición de sanciones distinto al previamente descrito.

---

<sup>29</sup> Cfr. Artículo 179 de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas.

<sup>30</sup> Cfr. Artículo 172, de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas.

<sup>31</sup> Cfr. Artículos 7 y 8 de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas.

Puntualizado lo anterior, este Organismo Constitucional hace énfasis en que la enunciación de la conducta susceptible de sanción permite un amplio margen de ambigüedad, pues se sustenta en una apreciación subjetiva acerca del menoscabo en la estimación personal o en la honra de una autoridad para que se considere “agredida verbalmente”. Para que ello ocurra, se requiere que el individuo que realiza las funciones de autoridad valore si se le ha causado un daño a su dignidad o estimación propia, lo cual resulta desconocido e indeterminado para el resto de las personas.

Es decir, la calificación de una “agresión verbal” no responderá a criterios objetivos, sino que quedan en el ámbito estrictamente personal. En esa medida, la relatividad del grado de afectación puede variar entre cada persona, bien sea por la determinación de su carácter, su estimación personal, su entorno social, familiar e incluso educativo, que definirán cuando algún tipo de expresión pudiera resultarle altamente agresiva, mientras que para otros no representaría ningún tipo de afectación o daño.

Por tales razones, el establecimiento de esa conducta infractora adolece de un amplio margen de apreciación, al no permitir discernir en todos los casos cuando una expresión pudiera resultar insultante, ya que la valoración de sentirse agraviado queda en la estricta esfera personal de los sujetos.

Ello significa que existe la posibilidad de que el individuo a quien se dirige la sanción no tenga la certeza de que con su conducta pueda o no actualizar la acción que conforma la infracción. Lo anterior es así debido a que aluden a referencias imprecisas o indeterminadas, que conlleva a un amplio espectro de conductas, pues un mero pronunciamiento de una palabra puede incluir la imputación de hechos falsos o la formulación de juicios de valor respecto de la presunta víctima.

En ese orden de ideas, el Tribunal Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 2255/2015, emitió consideraciones importantes con relación al delito de ultraje y el problema del empleo de vocablos vagos e imprecisos en las normas punitivas, particularmente cuando se trata de expresiones *injuriantes* para la autoridad:

- Se debe atender a la totalidad de la disposición en que se encuentra tal vocablo y el contexto en el que se aplica para determinar si es que el grado de

indeterminación resulta razonable o no, atendiendo al principio de taxatividad.

- Si las precisiones de la norma penal resultan insuficientes para limitar razonablemente el conjunto de conductas que actualiza el tipo, el enunciado normativo resultará abierto al grado que en cada caso la autoridad competente es quien califica, según su arbitrio, las palabras expresiones, gesticulaciones o hechos que actualizan un ultraje, lo que genera incertidumbre y confusión en los destinatarios de la norma.
- Al no estar debidamente definidos cuáles actos o conductas causan un agravio, propio del ultraje, impide que los destinatarios de la norma puedan saber con razonable precisión cuál es la conducta que en su interacción con la autoridad será sancionada penalmente, por considerarse un ultraje.<sup>32</sup>

Si bien no escapa al conocimiento de esta Comisión Nacional que el Máximo Tribunal se refiere de manera concreta a la materia penal, las consideraciones se estiman igualmente aplicables al caso que nos ocupa, pues como se detalló en un apartado previo, el principio de taxatividad también debe observarse en la materia administrativa sancionadora, ya que de ésta también derivan algunas penas o sanciones como resultado de la facultad punitiva del Estado.

Dicho lo anterior, resulta oportuno señalar que esa Suprema Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 29/2011<sup>33</sup> estableció que las normas jurídicas son expresadas mediante enunciados lingüísticos denominados disposiciones, cuya precisión en los textos legales es una cuestión de grado; por ello, lo que se busca con este tipo de análisis no es validar las normas si y sólo si se detecta la certeza absoluta de los mensajes del legislador, ya que ello es lógicamente imposible, sino más bien lo que se pretende es que el grado de imprecisión sea razonable, es decir, que el precepto sea lo suficientemente claro como para reconocer su validez, en tanto se considera que el mensaje legislativo cumplió esencialmente su cometido dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.

---

<sup>32</sup> Sentencia pronunciada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el Amparo Directo en Revisión 2255/2015, del 07 de marzo de 2016, p. 34.

<sup>33</sup> Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 29/2011, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 20 de junio de 2013, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, pág. 50.

En ese sentido, la norma que prevea alguna pena o describa alguna conducta que deba ser sancionada a nivel administrativo resultará inconstitucional por vulnerar el principio de taxatividad, ante su imprecisión excesiva o irrazonable, en un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica, como acontece en el caso de la norma zacatecana.

Por otro lado, cabe señalar que las normas que sancionan supuestos como los insultos, frases obscenas, ofensas y faltas de respeto a la autoridad o cualquier miembro de la sociedad se encuentran íntimamente relacionadas con los derechos a la libertad de expresión y al honor.<sup>34</sup>

En esa línea, al resolver el amparo directo 28/2010, ese Alto Tribunal definió el “derecho al honor” como el concepto que la persona tiene de sí misma o que los demás se han formado de ella, en virtud de su proceder o de la expresión de su calidad ética y social.

A mayor abundamiento, señaló que, por lo general, existen dos formas de sentir y entender el honor: (i) en el aspecto subjetivo o ético, el honor se basa en un sentimiento íntimo que se exterioriza por la afirmación que la persona hace de su propia dignidad; (ii) en el aspecto objetivo, externo o social, como la estimación interpersonal que la persona tiene por sus cualidades morales y profesionales dentro de la comunidad.<sup>35</sup>

Asimismo, en dicho asunto, se sostuvo que en el aspecto subjetivo, el honor es lesionado por todo aquello que lastima el sentimiento de la propia dignidad; en tanto que en el aspecto objetivo, el honor es lesionado por todo aquello que afecta a la reputación que la persona merece, de modo que la reputación es el aspecto objetivo del derecho al honor, que bien puede definirse como el derecho a que otros no condicionen negativamente la opinión que los demás hayan de formarse de nosotros.

---

<sup>34</sup> Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 93/2020, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 29 de octubre de 2020, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, pág. 74.

<sup>35</sup> Cfr. tesis 1ª XX/2011 (10ª), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro IV, enero de 2012, pág. 2906, del rubro: “DERECHO FUNDAMENTAL AL HONOR. SU DIMENSIÓN SUBJETIVA Y OBJETIVA.”

Además, se razonó que, en una democracia constitucional como la mexicana, la libertad de expresión goza de una posición preferencial frente a los derechos de la personalidad, dentro de los cuales se encuentra el derecho al honor.<sup>36</sup>

Igualmente, ha establecido que, si bien la Constitución no reconoce un derecho al insulto o a la injuria gratuita, ello tampoco veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, aún y cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.<sup>37</sup>

Cabe resaltar que, tratándose de funcionarios o empleados públicos, esa Suprema Corte de Justicia ha considerado que se tiene un *plus* de protección constitucional de la libertad de expresión y derecho a la información frente a los derechos de la personalidad. Ello, derivado de motivos estrictamente ligados al tipo de actividad que han decidido desempeñar, que exige un escrutinio público intenso de sus actividades y, de ahí, que esta persona deba demostrar un mayor grado de tolerancia.<sup>38</sup>

Ahora bien, se insiste que la porción normativa “*verbal o*” contenida en el artículo 173, fracción XXXVI, de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas, al regular como infracción la agresión verbal en contra de autoridades oficiales en ejercicio de sus funciones implica un amplio margen de apreciación por parte de la autoridad resolutora para determinar, de manera discrecional, el tipo de expresiones que resultan agresivas y que, por la tanto, encuadrarían en la conducta infractora y posterior sanción.

---

<sup>36</sup> Cfr. Tesis aislada 1a. CCXVIII/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXX de diciembre de 2009, pág. 286, del rubro: “**LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU ESPECIAL POSICIÓN FRENTE A LOS DERECHOS DE LA PERSONALIDAD**”.

<sup>37</sup> Véanse las resoluciones de las acciones de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019; 93/2020 y la 95/2020, así como la tesis 1a. XXIV/2011 (10a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro IV, enero de dos mil doce, tomo 3, p. 2912, de rubro: “**LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. EXPRESIONES QUE SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS CONSTITUCIONALMENTE.**”.

<sup>38</sup> Cfr. Sentencia del Amparo Directo 6/2009, bajo la Ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández, así como en el Amparo Directo en Revisión 2044/2008, bajo la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, ambos resueltos por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente el 07 de octubre de 2009 y 17 de junio de 2009.

En ese sentido, se evidencia que lejos de brindar seguridad jurídica, genera incertidumbre para los gobernados, pues la calificación que haga la autoridad no responderá a criterios objetivos, sino que responden a un ámbito estrictamente personal, que hace que el grado de afectación sea relativo a cada persona, atendiendo a su propia estimación, de manera que, si para alguna persona una expresión pudiera resultarle altamente injuriosa, para otra no representaría afectación alguna.<sup>39</sup>

Por tales razones, el Tribunal Constitucional del país, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019<sup>40</sup>, así como en las diversas 93/2020<sup>41</sup> y 95/2020<sup>42</sup>, declaró la invalidez de normas de contenido similar a la ahora impugnada, pues se analizó la constitucionalidad de disposiciones que establecían sanciones administrativas por insultos a las autoridades, ya que no se ajustaban al parámetro de regularidad constitucional.

Atento a las consideraciones hasta aquí expuestas, este Organismo Constitucional Autónomo estima que lo procedente es que ese Alto Tribunal declare la invalidez de la norma impugnada, toda vez que transgrede los derechos y principios desarrollados en los primeros dos apartados del presente concepto de invalidez.

#### **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, por lo que se solicita atentamente que de ser tildada de inconstitucional la porción normativa impugnada, 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.

---

<sup>39</sup> Consideraciones semejantes fueron sustentadas por ese Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, así como en la diversa 93/2020, en las que se declaró la invalidez de diversas disposiciones de leyes de ingresos de municipios del Estado de Morelos y Durango que establecían sanciones administrativas por cometer insultos, frases obscenas, ofensas y faltas de respeto a la autoridad o a cualquier miembro de la sociedad.

<sup>40</sup> Resuelta en sesión del 24 de octubre de 2019, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

<sup>41</sup> Resuelta en sesión del 29 de octubre de 2020, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

<sup>42</sup> Resuelta en sesión del 22 de septiembre de 2020, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo

## 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 Zacatecas de 20 de febrero de 2021, que contiene el Decreto por el que se reformó la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de esa entidad (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 designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas 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 inconveniencia de las normas impugnadas.

**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 los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Ciudad de México, a 22 de marzo de 2021.

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

**LMP/TSM**

**CNDH  
M É X I C O**