

**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 de los artículos 143 y 286 del Código Penal para el Estado de Querétaro, reformados mediante Ley publicada el 02 de junio de 2021 en el Periódico Oficial del Gobierno 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 La 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 Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González y María Guadalupe Vega Cardona; así como a Paola Delgado Courrech, Abraham Sánchez Trejo y Francisco Alan Díaz Cortes.

## 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 .....	8
X. Concepto de invalidez .....	9
ÚNICO.....	9
A. Derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal .....	10
B. Principio de mínima intervención en materia penal ( <i>ultima ratio</i> ).....	14
C. Inconstitucionalidad de los artículos impugnados.....	16
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	30
A N E X O S .....	31



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 de Querétaro.

B. Gobernador del Estado de Querétaro.

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

Artículos 143 y 286 del Código Penal para el Estado de Querétaro, reformados mediante Ley publicada el 02 de junio de 2021 en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa, cuyo texto es el siguiente:

*“Artículo 143.- Al que omita prestar el auxilio necesario a quien se encuentre desamparado y en peligro manifiesto en su persona, cuando conforme a las circunstancias pudiese hacerlo sin riesgo propio ni de terceros, o al que no estando en condiciones de prestarlo no diere aviso inmediato a la autoridad o no solicitare auxilio a quienes pudieren prestarlo, se le impondrá prisión de seis meses a un año o trabajo en favor de la comunidad hasta por el mismo tiempo.*

*Si la conducta se realiza en agravio de una persona mayor de sesenta años, un menor o persona que no tiene capacidad para comprender el significado del hecho o capacidad para resistirlo, sujeto a su tutela, custodia o guarda, se aumentará hasta en una mitad, la pena señalada en este artículo.”*

*“Artículo 286.- Al que sin causa legítima rehusare prestar un servicio al que la ley obligue o desobedeciere un mandato legítimo de la autoridad, se le impondrá prisión de seis meses a dos años y hasta cuarenta veces el valor diario de la UMA de multa.*

*Si la desobediencia fuera respecto de medidas de seguridad sanitaria o de protección civil que se hubiesen decretado por la autoridad competente, durante una emergencia sanitaria, se aplicará la misma sanción del párrafo anterior.*

*(...)”.*

#### **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, 9 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, en su vertiente de taxatividad en materia penal.
- Principio de mínima intervención en materia 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 las disposiciones precisadas 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 60<sup>1</sup> 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.

En el caso, la norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro el 02 de junio de 2021, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del jueves 03 del mismo mes y año al viernes 02 de julio de la presente anualidad. Por lo tanto,

---

<sup>1</sup> “**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. (...)”

al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

Asimismo, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima oportuno precisar que como consecuencia de las reformas a diversos artículos del Código Penal para el Estado de Querétaro publicadas en el medio oficial de esa entidad el pasado 02 de junio del presente año, consistentes en la disminución de las sanciones previstas en diversos delitos, entre los que se encuentran los artículos que se tildan de inconstitucionales es que debe considerarse que se actualiza un nuevo acto legislativo conforme a lo siguiente:

Si bien es cierto que la descripción típica de los delitos impugnados permaneció inmutable, también lo es que las sanciones para dichos tipos penales fueron disminuidas, lo que se traduce en una modificación significativa y, por tanto, en un cambio sustancial que afecta su trascendencia, al reunir los dos aspectos que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció para considerar que estamos ante un nuevo acto legislativo<sup>2</sup>.

En efecto, ese Alto Tribunal determinó que es necesario que las modificaciones a una norma general cumplan con 1) haberse llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y 2) que se actualice un cambio en el sentido normativo.

Así, en el presente asunto la reforma a los artículos que se combaten del Código Penal para el Estado de Querétaro cumplió con todas las etapas del procedimiento legislativo: a) iniciativa, b) dictamen, c) discusión, d) aprobación, e) promulgación y f) su publicación en el medio oficial del Estado de Querétaro el día 02 de junio del presente año.

Respecto a los cambios consistentes en la disminución de las sanciones de los tipos penales previstos en los artículos 143 y 286 del referido Código Penal, este Organismo Nacional considera que también se actualiza el segundo aspecto mencionado consistente en un cambio en el sentido normativo. Lo anterior, pues la disminución de las sanciones en los preceptos que se estiman inconstitucionales

---

<sup>2</sup> Tesis de Jurisprudencia P./J. 25/2016 (10<sup>a</sup>) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, p. 65, del rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYENTE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO."

trasciende de forma transversal a la integridad de las normas.

Para un mejor entendimiento, las modificaciones normativas acaecidas consistieron en lo siguiente:

Texto previo a la reforma	Texto vigente
<p><b>Artículo 143.-</b> Al que omita prestar el auxilio necesario a quien se encuentre desamparado y en peligro manifiesto en su persona, cuando conforme a las circunstancias pudiere hacerlo sin riesgo propio ni de terceros, o al que no estando en condiciones de prestarlo no diere aviso inmediato a la autoridad o no solicitare auxilio a quienes pudieren prestarlo, <b><u>se le impondrá prisión de uno a cinco años</u></b> o trabajo en favor de la comunidad hasta por el mismo tiempo.</p> <p>Si la conducta se realiza en agravio de una persona mayor de sesenta años, un menor o persona que no tiene capacidad para comprender el significado del hecho o capacidad para resistirlo, sujeto a su tutela, custodia o guarda, se aumentará, hasta en una mitad, la pena señalada en este artículo.</p>	<p><b>Artículo 143.-</b> Al que omita prestar el auxilio necesario a quien se encuentre desamparado y en peligro manifiesto en su persona, cuando conforme a las circunstancias pudiere hacerlo sin riesgo propio ni de terceros, o al que no estando en condiciones de prestarlo no diere aviso inmediato a la autoridad o no solicitare auxilio a quienes pudieren prestarlo, <b><u>se le impondrá prisión de seis meses a un año</u></b> o trabajo en favor de la comunidad hasta por el mismo tiempo.</p> <p>Si la conducta se realiza en agravio de una persona mayor de sesenta años, un menor o persona que no tiene capacidad para comprender el significado del hecho o capacidad para resistirlo, sujeto a su tutela, custodia o guarda, se aumentará hasta en una mitad, la pena señalada en este artículo.</p>
<p><b>Artículo 286.-</b> Al que sin causa legítima rehusare prestar un servicio al que la ley obligue o desobedeciere un mandato legítimo de la autoridad, <b><u>se le impondrá prisión de 3 a 5 años y hasta 500 veces el valor diario de la UMA de multa.</u></b></p> <p>Si la desobediencia fuera respecto de medidas de seguridad sanitaria o de protección civil que se hubiesen decretado por la autoridad competente, durante una emergencia sanitaria, se aplicará la misma sanción del párrafo anterior.</p>	<p><b>Artículo 286.-</b> Al que sin causa legítima rehusare prestar un servicio al que la ley obligue o desobedeciere un mandato legítimo de la autoridad, <b><u>se le impondrá prisión de seis meses a dos años y hasta cuarenta veces el valor diario de la UMA de multa.</u></b></p> <p>Si la desobediencia fuera respecto de medidas de seguridad sanitaria o de protección civil que se hubiesen decretado por la autoridad competente, durante una emergencia sanitaria, se aplicará la misma</p>

Conforme a lo anterior, este Organismo Nacional Autónomo estima que la reforma a los artículos señalados del Código Penal queretano que consistió en rediseñar los delitos que nos ocupan, específicamente en la punibilidad de los mismos, debe ser entendida bajo la óptica de este nuevo diseño de responsabilidad penal, el cual constituye sin lugar a dudas un cambio en el sentido normativo, de ahí que resulta oportuna la interposición del presente medio de control de constitucionalidad.

Por tanto, se concluye que las reformas cambiaron el alcance normativo de los artículos impugnados, pues como se refirió el legislador local disminuyó las sanciones correspondientes a esos ilícitos, lo cual afecta la trascendencia de las penas impuestas a las personas que cometan tales conductas. Por tanto, los preceptos impugnados deben ser estudiados en su totalidad como un nuevo acto legislativo.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)<sup>3</sup>, 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

---

<sup>3</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 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; (...).”

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,<sup>4</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.

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

---

<sup>4</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 (...).”



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.** Los artículos 143 y 286 del Código Penal para el Estado de Querétaro, que sancionan los delitos de omisión de auxilio, así como de desobediencia y resistencia de particulares, respectivamente, vulneran el derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad y de mínima intervención del derecho penal (*ultima ratio*).

Lo anterior, ya que, por una parte, la conducta descrita en el artículo 143 tiene una redacción imprecisa y ambigua que no permite conocer con suficiente claridad las conductas efectivamente prohibidas, por lo que no generan certeza a las personas respecto cuáles actuaciones o comportamientos pueden realizar sin incurrir en los delitos.

Por su parte, ambas disposiciones tipifican conductas que no deberían de ser sancionadas con el derecho penal, pues existen medidas menos lesivas para lograr el mismo objetivo que persiguen los preceptos combatidos.

Por tanto, la forma en que el legislador queretano configuró las disposiciones impugnadas deviene inconstitucional por transgredir derechos humanos reconocidos en el parámetro de la regularidad constitucional vigente en nuestro país.

A consideración de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los delitos previstos en los artículos que se combaten son inconstitucionales al transgredir específicamente el derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad y de mínima intervención del derecho penal (*ultima ratio*).

No pasa desapercibido que las disposiciones regulan conductas delictivas distintas, sin embargo, contienen vicios de inconstitucionalidad consistentes en:

- a. Una redacción amplia que no genera certeza jurídica suficiente sobre cuáles son las conductas prohibidas.
- b. Utilizar el derecho penal frente a conductas que podrían ser sancionadas con medidas menos restrictivas e idóneas para alcanzar el mismo objetivo.

En efecto para este Organismo Nacional protector de los derechos humanos la descripción típica contenida en los artículos 143 y 286 del Código Penal para el Estado de Querétaro, en un caso, carece de la precisión necesaria en materia penal a efecto de que tanto los operadores jurídicos como los destinatarios de la norma tengan certeza sobre el contenido y alcance las disposiciones punitivas, además de que existen otro tipo de medidas sancionadoras que permitirían obtener el mismo objetivo sin recurrir a la aplicación del Derecho penal como primera alternativa.

Para sustentar estas premisas, en un primer apartado se expone el contenido del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, posteriormente, se desarrollan los aspectos relativos al principio de mínima intervención del derecho penal (*ultima ratio*); y finalmente, se aborda la transgresión específica a los derechos humanos en que incurren las normas impugnadas.

#### **A. Derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal**

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.

Así, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, implican que 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 implica hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

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.

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, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Federal.<sup>5</sup>

Particularmente en materia penal el mandato del artículo 14, párrafo tercero, de la Norma Fundamental, implica no sólo que la autoridad jurisdiccional 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>6</sup>

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 individualización.**

El derecho humano de exacta aplicación de la ley en materia penal, trae aparejado un mandato de “taxatividad” que implica 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>7</sup>

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

---

<sup>5</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)

<sup>6</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>7</sup> *Ibidem.*

sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se pueden aplicar a quienes las realicen.<sup>8</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.

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 cuáles conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.<sup>9</sup>

Esto es, al crear normas que tipifican conductas consideradas antijurídicas el legislador penal está obligado a velar por que se acaten 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.**

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 el objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.**<sup>10</sup>

---

<sup>8</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.

<sup>9</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>10</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**

Es así que **el principio de taxatividad exige** que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, **los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos**. En otras palabras, el derecho de todas las personas a la seguridad jurídica y a la protección de sus derechos se erige paralelamente como la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden dicha seguridad jurídica y que estén encaminadas a la protección de los derechos.

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>11</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>12</sup>

---

***VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS***”.

<sup>11</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>12</sup> Cfr. Tesis jurisprudencial 1a./J. 54/2014 (10a.), de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 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”***

Cabe apuntar que del principio de legalidad en materia penal deriva la importancia del elemento del delito denominado 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 Constitucional Democrático de Derecho.

Lo anterior implica que, al prever las penas, la autoridad legislativa debe describir las conductas 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 sujeto de la norma. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza resultará violatoria de la garantía indicada.

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

El principio de mínima intervención que enmarca la materia penal implica 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. Ello 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 más trascendentales de la comunidad o de los individuos.

La decisión de criminalizar un comportamiento humano debe ser la última de las decisiones posibles en el catálogo de sanciones que el Estado puede imponer, en el entendido que la decisión de sancionar en materia penal, 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 Estado<sup>13</sup>.

De esta manera, el ejercicio de la facultad sancionadora criminal sólo debe operar cuando las demás alternativas de control han fallado, aunado a ello, el derecho penal debe ser un instrumento de *ultima ratio* para garantizar la pacífica convivencia de los asociados, previa evaluación de su gravedad y de acuerdo a las circunstancias sociales, políticas, económicas y culturales imperantes en la sociedad en un momento determinado<sup>14</sup>.

Si bien la creación de ilícitos responde a la necesidad de que éstos sean un instrumento para la defensa de los valores fundamentales de la comunidad, que sólo debe emplearse contra ataques graves a esos valores (*ultima ratio*) y en una forma controlada y limitada por el imperio de la ley<sup>15</sup>. Asimismo, el principio en análisis, se compone de dos subprincipios:

1. De fragmentariedad, que implica que el derecho penal solamente puede aplicarse a los ataques más graves frente a los bienes jurídicos; y
2. 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 controles<sup>16</sup>.

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

---

<sup>13</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Usón Ramírez vs. Venezuela, sentencia de veinte de noviembre de dos mil nueve, párr. 73.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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.

los tratados internacionales suscritos por México<sup>17</sup>, tal como lo es el principio en estudio.

En conclusión a este apartado, en caso de que el legislador tipifique una conducta ilícita, ello debe atender a que no existen otro tipo de medidas menos restrictivas que permitan salvaguardar los bienes jurídicos tutelados en cuestión, es decir, la medida deberá de guardar una estrecha y necesaria conexión con la finalidad legítima, sin que exista otros medios menos lesivos para alcanzarla<sup>18</sup>.

### **C. Inconstitucionalidad de los artículos impugnados**

En el presente apartado se desarrollan los argumentos por los que este Organismo Nacional considera que deben ser declarado inconstitucional los artículos 143 y 286 del Código Penal para el Estado de Querétaro por resultar contrarios al bloque de regularidad constitucional vigente en nuestro sistema jurídico.

Para tal efecto, el presente subapartado se divide en dos secciones: en la primera se abunda sobre la inconstitucionalidad de la norma que se combate respecto a la vulneración del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad; y posteriormente, se exponen las razones por las cuales se demuestra la transgresión al principio de mínima intervención del derecho penal al sancionar como delitos las conductas tipificadas en las normas que se tildan de inconstitucionales.

#### **1. Transgresión al derecho fundamental a la seguridad jurídica y al principio de legalidad en materia penal, en su vertiente de taxatividad**

Como se puntualizó en el apartado relativo al contenido del derecho humano a la seguridad jurídica y al principio de legalidad en materia penal, en su vertiente de taxatividad, sus alcances implican que el legislador debe describir con exactitud las conductas consideradas ilícitas, lo cual, desde luego, incluye todos sus elementos,

---

<sup>17</sup> 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.*"

<sup>18</sup> 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.



características, condiciones, términos y plazos, pues ello es necesario para evitar confusiones en su aplicación en demérito de la defensa del procesado.

En ese entendido, para demostrar que el artículo 143 del Código mencionado transgrede el derecho fundamental y el principio mencionado es necesario realizar un análisis objetivo de la redacción del delito de la siguiente forma:

- **Análisis del artículo 143 del Código Penal para el Estado de Querétaro**

Omisión de auxilio	
<b>Elementos objetivos</b>	<b>Conducta:</b> 1) Omitir prestar auxilio necesario a quien se encuentre desamparado y en peligro manifiesto, 2) No dar aviso inmediato a la autoridad competente y 3) No solicitar auxilio a quienes pudieren prestarlo.
	<b>Resultado:</b> formal.
	<b>Sujeto activo:</b> Cualquier persona.
	<b>Bien jurídico tutelado:</b> La integridad física de las personas que se encuentren desamparadas y en peligro manifiesto.
	<b>Sujeto pasivo:</b> Cualquier persona física.
	<b>Sujeto pasivo específico en la gravante:</b> La norma establece como sujeto pasivo a las personas mayores de 60 años, a los menores o personas que no tengan capacidad de comprender el significado del hecho o capacidad para resistirlo, sujeto a tutela, custodia o guarda.
	<b>Objeto material:</b> La norma no lo precisa.
	<b>Medios de comisión:</b> La norma no lo precisa.
<b>Elementos subjetivos</b>	<b>Dolo:</b> No está tipificado, sin embargo, la conducta delictiva puede actualizarse de forma dolosa.
	<b>Culpa:</b> La norma no especifica, empero, la conducta puede actualizarse incluso sin intención del sujeto activo.
	<b>Elementos subjetivos diferentes del dolo:</b> No se advierte del tipo.
<b>Elementos normativos de valoración.</b>	<b>Cultural:</b> Persona desamparada.
	<b>Legal:</b> No se advierten en el tipo.
	<b>Científica:</b> No se advierte en el tipo.
<b>Pena</b>	<b>Tipos de penas previstas:</b> Se prevé la imposición de las penas de prisión o trabajo en favor de la comunidad.

	<b>Prisión:</b> De 6 meses a 1 año.
	<b>Trabajo en favor de la comunidad:</b> De 6 meses a 1 año.
	<b>Penalidad cuando se actualiza la agravante:</b> se aumentará cualquiera de las penas de prisión o trabajo en favor de la comunidad hasta en una mitad.

Como se desprende de la literalidad de la norma impugnada y de su análisis, no resulta clara en cuanto a las conductas que sanciona, pues los alcances de las porciones normativas “*desamparado*”, “*peligro manifiesto*” y “*conforme a las circunstancias pudiere hacerlo sin riesgo propio ni de terceros*” no se encuentran adecuadamente precisadas. Es decir, se trata de **un tipo penal amplio y abierto que genera incertidumbre jurídica para las personas a las que se dirige**.

En efecto, la inconstitucionalidad alegada por esta Comisión Nacional recae en la indeterminación y forma en que el legislador configuró los elementos del tipo, apoyarse de los siguientes términos para su descripción típica:

- Desamparado
- Peligro manifiesto
- Conforme a las circunstancias que permitan hacerlo sin riesgo propio ni de terceros.

La tipificación del delito de omisión de auxilio por parte del legislador local es tan amplia que permite un cúmulo de conductas e interpretaciones que, en su aplicación, dan pauta a que sean los operadores jurídicos los encargados de determinar cuándo una persona se encuentra en una situación *desamparada* o cuándo es que se está ante una situación de *peligro manifiesto*, incluso determinarán cuáles son las *circunstancias que permiten prestar auxilio sin riesgo propio o de terceros*.

Por ello este Organismo Nacional estima que los vocablos precisados en el tipo penal en estudio carecen de la acotación suficiente, en tanto constituyen conductas abiertas, tomando en consideración que se entiende por “*desamparar*”: 1) abandonar, dejar sin amparo ni favor a alguien o algo que lo pide o necesita o 2) ausentarse, abandonar un lugar o sitio<sup>19</sup>, por “*peligro manifiesto*”, podría entenderse como peligro patente y claro en que se ha de encontrar la víctima en el delito de omisión de

<sup>19</sup>Definición de la Real Academia Española, disponible en: <https://dle.rae.es/desamparar>

socorro<sup>20</sup>, así como de “*circunstancias que permitan prestar auxilio sin riesgo propio o de terceros*” de lo que se desprende que las referidas conductas –en conjunción– conllevan una gama innumerable de acciones, mismas que no fueron delimitadas por el legislador local en la conducta sancionada como ilícita, de manera que no permite la univocidad en la interpretación de aquello que es materia de prohibición.

Con la finalidad de evidenciar la amplitud de los términos utilizados en el artículo que se tilda de inconstitucional, es conveniente mencionar algunos ejemplos que permitan dilucidar la ambigüedad y amplitud con la que el legislador local tipificó el delito de omisión de auxilio.

En principio, la utilización de la palabra “*desamparado*” tiene tan amplitud y generalidad que permite englobar múltiples situaciones particulares que podrían encuadrar la conducta típica cuando, por ejemplo, el sujeto pasivo se trate de una persona en situación de calle o cuya situación particular lo coloca en una posición de vulnerabilidad,<sup>21</sup> que solicite el auxilio para proveerse de alimentos (situación que podría considerarse que lo pone *en peligro manifiesto*) a cualquier persona que transita por la calle, en caso de que esta última no brinde el auxilio solicitado, o bien, no haga del conocimiento de la autoridad esa situación, se hará acreedor de una sanción penal con pena de prisión de seis meses a un año o trabajo en favor de la comunidad.

El mismo vicio se presenta al utilizar la expresión “*peligro manifiesto*” pues las personas se encuentran en un estado de incertidumbre jurídica, pues están obligadas a valorar si otro sujeto necesita auxilio realmente por encontrarse *desamparado* y *en peligro manifiesto*, cuestión que resulta fundamental para que termine en primer término si brinda o no auxilio; por su parte, será el juzgador quien finalmente determine de manera subjetiva si efectivamente cometió el ilícito. Es decir, puede haber casos en los que la persona esté en peligro por tener una dolencia somática que ponga en riesgo su salud pero no sea evidente para el resto de las personas, o de aquella que tuvo un desmayo que le haya causado una contusión pero que esto

---

<sup>20</sup>Definición de la Real Academia Española, disponible en: <https://dpej.rae.es/lema/peligro-manifiesto#:~:text=Peligro%20patente%20y%20claro%20en,sin%20necesidad%20de%20conocimientos%20t%C3%A9cnicos>.

<sup>21</sup> Real Academia Española.

#### **Vulnerabilidad**

1.- adj. Que puede ser herido o recibir lesión, física o moralmente.

Consultable en: <https://www.rae.es/drae2001/vulnerable> (Fecha de consulta: 28 de junio de 2021)

no sea perceptible, por ejemplo, para las personas que pasan a su lado, al no advertir el posible peligro en el que se encuentra y por ende, sea omisos en brindarle auxilio.

No se desconoce que el legislador local agregó a la descripción típica que la persona deje de prestar auxilio “*conforme a las circunstancias pudiere hacerlo sin riesgo propio ni de terceros*”, sin embargo, esto también podría acarrear una previa valoración subjetiva del posible sujeto activo, pues atendiendo a los diversos factores de la personalidad e incluso sociales, considere que de prestar el auxilio esto sí le pueda causar un riesgo propio y por ello opte por no actuar, cuando es posible que otros, como la autoridad juzgadora, estime que el haber ayudado a quien lo necesitaba no le representaba ningún peligro.

Todo lo anterior evidencia que el delito combatido contiene varios elementos de apreciación subjetiva para los destinatarios de la norma que los coloca en estado de incertidumbre pues no les permite conocer sus alcances para evitar incurrir en la conducta sancionada penalmente.

De tal suerte que, las personas sujetas a la norma penal no tienen pleno conocimiento si su actuar será sancionado o no, pues determinar cuáles son las circunstancias que permitan brindar auxilio sin que impliquen un riesgo propio o de terceros dependerá de la valoración del juzgador.

Aunado a ello, el legislador local estableció una agravante consistente en que si la persona “*desamparada*” es mayor de sesenta años o un menor o una persona que no tiene la capacidad para comprender el significado del hecho o capacidad para resistirlo, o está sujeto a tutela, custodia o guarda, la sanción se aumentará hasta en una mitad.

Con base en lo anterior, el notorio que el legislador local no describió con la precisión suficiente cuáles son las actividades que efectivamente se encuentran prohibidas y, en consecuencia, el ciudadano no tiene seguridad de conocer en forma precisa qué rango de conductas son las que se incriminan.

Adicionalmente, la norma establece una carga desproporcionada para las personas, en tanto dispone la obligación de prestar el auxilio o de dar avisos a las autoridades o a las personas que pueden prestar auxilio en todo caso. Esto implica imponer a las personas una responsabilidad excesiva, *son pena* de ser sancionados.

Es así que la norma deviene inconstitucional por generar incertidumbre jurídica por la falta de claridad con la que fue determinado el delito de omisión de auxilio, en perjuicio del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

En ese tenor es inconcuso que no existe una interpretación clara y única que permita al operador jurídico de las normas aplicarla sin acudir a apreciaciones arbitrarias o discrecionales, en perjuicio de la certidumbre que debe prevalecer a favor de las personas que son destinatarias de la norma.

Asimismo, se considera que la configuración del precepto en estudio no incorpora los elementos suficientes que permitan distinguir la conducta reprochable penalmente.

Así, al existir una posibilidad tan amplia de interpretación, la norma permite que sea el juzgador quien, en última instancia, determine en qué casos se realizó la conducta que amerita la sanción penal sin que ello pudiera ser previsto de manera cierta por el destinatario de las disposiciones.

En ese sentido, resulta patente que la norma reclamada permite un margen de aplicación muy amplio e injustificado que autorizan la determinación de las omisiones que son susceptibles de ser sancionadas por parte de la autoridad jurisdiccional, bajo categorías ambiguas y subjetivas.

En suma, la disposición es vaga, imprecisa y ambigua, toda vez que no contiene la descripción adecuada de las conductas concretas que se buscaron criminalizar, con la finalidad de evitar que su aplicación resultase arbitraria, lo que tiene como consecuencia que el precepto impugnado no generan el conocimiento anticipado de los comportamientos sancionables, es decir, las acciones objeto de prohibición no son “previsibles”, ya que no están redactadas con la suficiente inteligibilidad que permita a toda persona conducir su conducta lícitamente<sup>22</sup>.

Por lo tanto, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los términos en que se encuentra establecido el artículo 143 del Código Penal para el Estado de Querétaro, constituyen una redacción indeterminada e imprecisa, por lo

---

<sup>22</sup> Cfr. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso Ahmet Yildirim v. Turquía, sentencia del 18 de diciembre de 2012, párr. 57.

que transgrede el derecho de seguridad jurídica, así como el principio de legalidad en materia penal, en su vertiente de taxatividad.

## 2. Tránsgresión al principio de mínima intervención (*ultima ratio*)

En este último apartado se explican los argumentos por los que este Organismo Nacional considera que las conductas tipificadas como delito en los artículos 143 y 286 del Código Penal queretano son contrarios al parámetro de control de la regularidad constitucional de nuestro país al transgredir el principio de mínima intervención del derecho penal (*ultima ratio*).

Como se enunció en el apartado B del presente recurso, el principio de mínima intervención punitiva implica que el derecho penal debe ser el último recurso de la política social del Estado para la protección de los bienes jurídicos más importantes frente a los ataques más graves que puedan sufrir. De ahí que la intervención del *ius puniendi* en la vida social debe reducirse a lo mínimo posible.

Con base en lo anterior, toca analizar las disposiciones impugnadas de manera particular a la luz del principio de mínima intervención del derecho penal.

- **Análisis del artículo 143 del Código Penal para el Estado de Querétaro**

El delito previsto en el artículo impugnado sanciona diversos supuestos:

1. **Omitir prestar auxilio necesario** a quien se encuentre desamparado y en peligro manifiesto en su persona, cuando conforme a las circunstancias pudiese hacerlo sin riesgo propio ni de terceros.
2. En caso de no poder prestar auxilio, **se sancionará omitir dar aviso inmediato a la autoridad estando en condiciones para hacerlo.**
3. En caso de no poder prestar auxilio o dar aviso inmediato a la autoridad competente, se sancionará **no solicitar el auxilio a quienes pudieran prestarlo.**

De lo anterior, se desprende que todas las personas queretanas están obligadas en todo momento, y bajo cualquier supuesto, a prestar o solicitar auxilio o bien, dar aviso a la autoridad competente cuando alguna persona se encuentre *desamparada y en peligro manifiesto*.

Esta Comisión Nacional estima que la norma tildada de inconstitucional transgrede el principio de mínima intervención del derecho penal, ya que por la forma en que se diseñó la descripción típica del delito se desprende que busca tutelar los bienes jurídicos de la vida, integridad y la salud personal, sin tomar en consideración que existen otros medios igualmente idóneos y adecuados para lograr sus fines.

En efecto, el legislador local estableció el tipo penal de omisión de auxilio con la finalidad de buscar que la sociedad queretana ayude en todo momento a las personas que se encuentren *desamparadas* y en *peligro manifiesto*, lo cual permite desprender que la medida adoptada pretende salvaguardar la vida, salud y en general la integridad de las personas.

Conviene precisar que el delito de omisión de auxilio no requiere que, quien omite prestarlo, solicitarlo o dar aviso a la autoridad competente -sujeto activo- sea quien puso en situación de *desamparado* y en *peligro manifiesto* al sujeto pasivo, por tanto, se sanciona el simple hecho de no “apoyar” o “ayudar” a las personas que por cualquier situación se encuentran en ese estado.

Con base en lo anterior, si bien es cierto la finalidad perseguida por el legislador local pudiera ser legítima a la luz de la Norma Fundamental y de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, también lo es que los términos en que se encuentra redactada dan cuenta que el derecho penal sea la vía idónea, única, necesaria y proporcional para lograr el propósito pretendido, esto es, proteger los bienes jurídicos antes mencionados ante los ataques más gravosos.

Así, el artículo impugnado sanciona por la vía penal conductas que se cometen por omitir prestar auxilio, dar aviso o solicitarlo a quien pudiere prestarlo en beneficio de cualquier persona que se encuentre en situación *desfavorable* y en *peligro manifiesto*, sin que ello conlleve necesariamente que sea el sujeto activo del delito quien ocasionó un daño y más aún, sin considerar si ese daño es extremadamente grave para la persona que necesita del auxilio.

Lo anterior se afirma así, en razón de que los términos en que se encuentra redactada la descripción típica hace posible que se aplique la pena corporal de manera excesiva, toda vez que su sentido y alcance normativo abarca actos tan amplios que obliga a todas las personas a prestar auxilio, constituyéndose como una carga desproporcionada.

A consideración de esta Institución Autónoma, tales resultados obedecen a que la norma incurre en las siguientes deficiencias regulatorias:

- a) No se exige la intención –del sujeto activo– de producir un daño en el sujeto pasivo;
- b) Se establece una carga desproporcionada como obligación a todas las personas de prestar auxilio, solicitarlo o dar aviso a una autoridad; y

En ese sentido, a juicio de esta Comisión Nacional, las conductas contenidas en la norma ameritan un control menos lesivo con el cual se puede garantizar que se salvaguarden los bienes jurídicos multicitados mediante vías igualmente efectivas, pero menos dañinas para los derechos de las personas.

Bajo estas consideraciones, por un lado, se colige que la norma analizada incumple con el subprincipio de fragmentariedad de la *ultima ratio*, pues si bien es cierto hay ataques que pueden catalogarse como graves y llegar a producir un daño importante a las personas *desamparadas* y en *peligro manifiesto*, ello no implica que el tipo penal – por la forma en que se encuentra conformado – únicamente sancione conductas donde se advierta de forma clara y precisa que se actualizan esas consecuencias perjudiciales gravosas.

La norma permite sancionar penalmente a quien no preste auxilio, dé aviso a una autoridad o quien pudiera prestarlo, incluso, tratándose de cuestiones que no ponen en peligro la vida, la salud o la integridad física de las personas, pues por la forma sobreinclusiva en que está redactada, se actualizaría la conducta por no “auxiliar” a una persona en situación de calle, siendo sancionado con pena de prisión de seis meses a un año o trabajo en favor de la comunidad hasta por el mismo tiempo.

Ello, en razón de que las conductas reprochables, según la descripción típica de la norma, permiten la apreciación subjetiva de los operadores jurídicos ante la calificación de “*desamparado*”, “*peligro manifiesto*” y “*conforme a las circunstancias pudiere hacerlo sin riesgo propio ni de terceros*” sin que se verifique si realmente la vida, salud o integridad del sujeto pasivo se encuentra en riesgo, lo que propicia la aplicación de medidas punitivas incluso ante conductas involuntarias o que produzcan un daño menor que podrían atenderse cabalmente por el Estado con instrumentos o políticas menos lesivas.



Por otra parte, a la luz del subprincipio de subsidiaridad, se estima que el Estado debió recurrir en primera instancia a otras medidas menos restrictivas para proteger los bienes jurídicos que pretende tutelar con la norma impugnada, pues tal resultado se puede alcanzar a través de la aplicación de sanciones administrativas.

En efecto, legislador local se podría apoyar de sanciones administrativas como la multa o arresto hasta por 36 horas, cuya finalidad sería la misma, salvaguardar vida, salud e integridad de las personas que se encuentren *desamparada y en peligro manifiesto* sin que se sancione penalmente a las personas por omitir prestar auxilio, solicitarlo o dar aviso a la autoridad.

- **Análisis del artículo 286 del Código Penal para el Estado de Querétaro**

Las conductas que sanciona el precepto impugnado son las siguientes:

1. Rehusarse a prestar un servicio que la ley lo obligue.
2. Desobedecer un mandato legítimo de la autoridad.

Así, el legislador criminaliza el rehusarse a prestar un servicio al que la ley obligue o desobedecer un mandato legítimo de la autoridad competente, para reprimir esos comportamientos que pueden afectar los intereses sociales.

Lo anterior incluye expresamente por la norma la inobservancia respecto de medidas de seguridad sanitaria, esto implica, por ejemplo, si la autoridad ordena el uso obligatorio de cubrebocas o la restricción de no salir de casa, y las personas desobedecen dichos mandatos legítimos, serán sancionadas penalmente pues actualizan la conducta descrita. Así, se constituye en una transgresión al principio de mínima intervención penal (*ultima ratio*).

En efecto, el legislador local busca proteger el servicio público, específicamente, el acatamiento de los mandatos emitidos por las autoridades competentes, sin embargo, este Organismo Nacional considera que el derecho penal no debe ser utilizado como la primer y única medida para obtener el resultado que se busca.

Por ello, esta Institución Nacional considera que existen distintas medidas menos lesivas que puede tomar el legislador local en ejercicio de su libertad de configuración legislativa para sancionar a quienes no cumplan con las ordenes de las autoridades públicas. En ese sentido, podrían aplicarse sanciones

administrativas que no necesariamente impliquen la privación de la libertad de las personas por el derecho penal.

Ante ese tipo de conductas es viable la utilización de sanciones administrativas menos gravosas a la ley penal, cuyo objetivo es el mismo, respetar y acatar los mandatos emitidos por las autoridades públicas, sin restringir los derechos de las personas de forma abusiva.

Respecto al principio de fragmentariedad, las conductas sancionadas en el artículo impugnado no implican necesariamente ataques graves a los bienes jurídicos que pretende salvaguardar, pues establece que será sancionable no cumplir con cualquier mandato o rehusarse a prestar cualquier servicio cuyas consecuencias incluso no podrían generar ningún daño, solo entorpecer el servicio público; mientras que, en relación con la subsidiariedad, el legislador local no revisó las medidas menos gravosas que existen en su sistema local para conseguir la finalidad de salvaguardar los bienes jurídicos tutelados, como es la materia administrativa.

Para abundar sobre este último punto, en efecto, dentro del sistema jurídico del estado de Querétaro existen instrumentos menos lesivos para sancionar a quienes no acaten las disposiciones o mandatos emitidos por autoridades sanitarias o de protección civil.

Por un lado, se encuentran medidas de sanción para esos efectos en las leyes del Sistema Estatal de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, así como de Respeto Vecinal, ambas para el estado de Querétaro.

En la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres de la entidad en su Capítulo Decimosexto “De las Infracciones y sanciones”, establecen un cúmulo de conductas que serán consideradas como infracciones en contra del cumplimiento de las obligaciones por los ciudadanos en materia de protección civil, por ello, en la sección segunda de ese mismo Capítulo se encuentra un apartado destinado a precisar las sanciones correspondientes.

Así, quien incumpla con las disposiciones en materia de protección civil emitidas con fundamento en la Ley del Sistema Estatal de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres para el Estado de Querétaro será acreedor o acreedora a una de las siguientes sanciones administrativas.

- a. Multa, de veinte hasta veinte mil Veces el Salario Mínimo General Diario Vigente en la Zona que corresponda al Estado de Querétaro;
- b. Clausura definitiva, temporal, parcial o total;
- c. Suspensión de obras o actividades;
- d. Suspensión total o parcial de eventos o espectáculos de cualquier naturaleza; y
- e. Arresto administrativo hasta por 36 horas.<sup>23</sup>

Por su lado, en estrecha relación con el segundo párrafo del artículo 286 del Código penal mencionado, el cual se refiere a la actualización del delito cuando se trate de autoridades de servicios de salud, es importante resaltar que la propia Ley General de Salud prevé, en su Capítulo II del Título Décimo Octavo, las sanciones administrativas que se pueden imponer por violaciones a dicha ley, por ejemplo, cuando no se acate lo que disponga la autoridad sanitaria, las cuales se encuentran precisadas en el artículo 417, y que pueden ser amonestación con apercibimiento, multa, clausura temporal o definitiva y arresto hasta por treinta y seis horas.

El artículo 422 prevé que ciertas infracciones (como el desacato al aislamiento y la cuarentena) serán sancionadas con multa equivalente hasta por dieciséis mil veces el salario mínimo general diario vigente en la zona económica de que se trate, atendiendo las reglas de calificación que se establecen en el artículo 418<sup>24</sup> de la propia ley.

---

<sup>23</sup> “**Artículo 145.** La contravención a las disposiciones de la presente Ley y los reglamentos que de ella se desprendan, dará lugar a la imposición de sanciones administrativas, que impondrán las Unidades Estatal y Municipales de Protección Civil, siendo éstas las siguientes:

- I. Multa;
- II. Clausura;
- III. Suspensión de obras;
- IV. Suspensión de eventos o espectáculos de cualquier naturaleza, de manera total o parcial;
- y
- V. Arresto administrativo de hasta por 36 horas.

La autoridad competente podrá imponer en un sólo acto y a una misma persona física o moral, en forma acumulativa, una o más sanciones de las previstas en este artículo, atendiendo a la gravedad del caso específico y a las infracciones cometidas.”

<sup>24</sup> “**Artículo 418.-** Al imponer una sanción, la autoridad sanitaria fundará y motivará la resolución, tomando en cuenta:

- I. Los daños que se hayan producido o puedan producirse en la salud de las personas;
- II. La gravedad de la infracción;

Por otro lado, el diverso numeral 423<sup>25</sup> indica que en caso de reincidencia se duplicará el monto de la multa que corresponda, señalando que se habla de reincidencia cuando el infractor comete la misma violación a las disposiciones de la ley o sus reglamentos dos o más veces dentro del período de un año, contado a partir de la fecha en que se le hubiera notificado la sanción inmediata anterior.

En cuanto a la sanción consistente en arresto hasta por treinta y seis horas, el artículo 427<sup>26</sup> **indica que la misma se interpondrá a la persona que interfiera o se oponga al ejercicio de las funciones de la autoridad sanitaria o a aquella que en rebeldía se niegue a cumplir los requerimientos y disposiciones de la autoridad sanitaria, provocando con ello un peligro a la salud de las personas.** Se puntualizó que sólo procederá esta sanción si previamente se dictó otra de las sanciones referidas.

Derivado de lo anterior, resulta patente que la Ley General en materia de Salud ya contempla sanciones de carácter administrativo que pueden aplicarse para garantizar la observancia de las determinaciones de la autoridad respecto de mecanismos de protección sanitaria para tutelar la salud individual y pública.

En esa misma línea, en la Ley de Respeto Vecinal para esa entidad federativa, se dispone en su artículo 16 que, se considerará como conductas que atenten contra la salubridad en general aquellas que determinen los Ayuntamiento de los Municipios del Estado de Querétaro, que **perjudiquen el estado de salud** y completo bienestar físico y mental de las personas; así como todas **aquellas acciones u omisiones que alteren o perjudiquen los aspectos que comprenden la salud humana**, incluida la calidad de vida y el bienestar social.

---

III. Las condiciones socio-económicas del infractor, y

IV. La calidad de reincidente del infractor.

V. El beneficio obtenido por el infractor como resultado de la infracción.”

<sup>25</sup> “**Artículo 423.-** En caso de reincidencia se duplicará el monto de la multa que corresponda. Para los efectos de este Capítulo se entiende por reincidencia, que el infractor cometa la misma violación a las disposiciones de esta Ley o sus reglamentos dos o más veces dentro del periodo de un año, contado a partir de la fecha en que se le hubiera notificado la sanción inmediata anterior.”

<sup>26</sup> “**Artículo 427.-** Se sancionará con arresto hasta por treinta y seis horas;

I. A la persona que interfiera o se oponga al ejercicio de las funciones de la autoridad sanitaria, y

II. A la persona que en rebeldía se niegue a cumplir los requerimientos y disposiciones de la autoridad sanitaria, provocando con ello un peligro a la salud de las personas.

Sólo procederá esta sanción, si previamente se dictó cualquiera otra de las sanciones a que se refiere este capítulo.

Impuesto al arresto, se comunicará la resolución a la autoridad correspondiente para que la ejecute.”

De tal suerte que, quien contravenga disposiciones en materia de salubridad general en términos de la Ley en comento, será acreedor a una sanción administrativa o medida correctiva con base en su artículo 86. En dicho numeral se establecen los tipos de sanciones que se podrán aplicar:

- I. Amonestación verbal o por escrito;
- II. Multa, la cual será determinada en días de salario mínimo general diario vigente en la zona;
- III. Arresto administrativo hasta por 36 horas; y
- IV. Servicios en favor de la comunidad, consistentes en actividades que, con consentimiento del infractor o de quien ejerza legalmente la custodia o tutela del mismo, realice el infractor a inmuebles públicos, áreas verdes o avenidas en beneficio de los habitantes del Municipio en donde se cometa la infracción.<sup>27</sup>

Por lo tanto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera viable concluir que, en efecto, existen medidas menos restrictivas que el legislador local debió de considerar previo al establecimiento del derecho penal como medida coherente para sancionar la falta de cumplimiento o desobediencia de un mandato legítimo emitido por autoridades sanitarias o de protección civil.

Con base en todas esas consideraciones esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los artículos 143 y 286 del Código Penal para el Estado de Querétaro contravienen al principio de *ultima ratio*, pues si bien buscan proteger bienes jurídicos como la vida, salud e integridad física, así como el ejercicio del servicio público que deben tutelarse por el Estado, lo cierto es que la forma en que se tipifican los delitos en los artículos impugnados permite aplicar sanciones penales a conductas que no ameritan la activación del *ius puniendi*.

---

<sup>27</sup> “**Artículo 86.** Las infracciones cometidas de conformidad a lo dispuesto por la presente Ley y en su caso por el reglamento correspondiente, serán sancionadas por los Jueces Cívicos o Procuradores Sociales, en su caso, sin perjuicio de la responsabilidad que conforme a las leyes comunes corresponda al infractor. Para los efectos de esta Ley, las sanciones administrativas aplicables podrán consistir en:

- I. Amonestación verbal o por escrito;
- II. Multa, la cual será determinada en días de salario mínimo general diario vigente en la zona;
- III. Arresto administrativo hasta por 36 horas; y
- IV. Servicios en favor de la comunidad, consistentes en actividades que, con consentimiento del infractor o de quien ejerza legalmente la custodia o tutela del mismo, realice el infractor a inmuebles públicos, áreas verdes o avenidas en beneficio de los habitantes del Municipio en donde se cometa la infracción.”

Pues, como se precisó, la forma tan amplia que el legislador utilizó para tipificar los delitos en los artículos impugnados permite que se sancionen penalmente conductas que no necesariamente generan daños graves o que pongan en peligro la vida, salud, integridad física de las personas o en su caso, al servicio público.

Aunado a ello, existen medidas administrativas que podrían utilizarse para lograr el mismo objetivo sin restringir de manera gravosa los derechos de las personas por ese tipo de conductas.

Por tanto, tal situación no resulta acorde con una política de mínima intervención penal, pues si bien las conductas son susceptibles de afectar los derechos antes mencionados, lo cierto es que no todos los actos producirán una consecuencia extremadamente grave, por lo que se hace imperativo recurrir a la búsqueda de alternativas al derecho penal para salvaguardar los bienes jurídicos de las personas.

Por lo tanto, lo procedente es que ese Tribunal Constitucional declare la invalidez de las disposiciones controvertidas, toda vez que las descripciones típicas no aportan lo suficientes elementos que acoten adecuadamente las conductas prohibidas en la norma, de forma que sólo se sancionen penalmente aquellas que resulten en extremo gravosas en detrimento de los bienes jurídicos más importantes, de modo que existe una disociación entre el fin legítimo de las disposiciones y las posibles conductas comprendidas por el tipo penal.

#### **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 en el presente medio de control constitucional, publicadas en el Periódico Oficial del del Estado de Querétaro el 02 de junio de 2021, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildadas de inconstitucionales, 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 1° 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 1° 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 Gobierno del Estado de Querétaro del 02 de junio de 2021, que contiene la Ley por la que se reformó el Código Penal del Estado de Querétaro (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 indicadas en el proemio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita se acuerde que las personas designadas a que se hace referencia al inicio de la presente demanda, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen con motivo del 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 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 el concepto de invalidez planteado en la demanda.

Ciudad de México, a 02 de julio de 2020.

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

LMP/TSM

**CNDH**  
M É X I C O