

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 30 de mayo de 2024

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 diversas disposiciones del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero, Número 499, adicionadas mediante el Decreto Número 491, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 30 de abril de 2024.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada, 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 Cecilia Velasco Aguirre, con cédula profesional número 10730015, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo, Eugenio Muñoz Yrisson, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a 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.....	4
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.....	5
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX.	Introducción.....	6
X.	Conceptos de invalidez.....	7
	PRIMERO.....	7
	A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad.....	7
	B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	9
	SEGUNDO.....	29
	A. Principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.....	30
	B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	34
	1. Inconstitucionalidad del artículo 170 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero.....	34
	2. Inconstitucionalidad del artículo 229 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero.....	43
	TERCERO.....	49
	A. Principio de proporcionalidad de las penas y prohibición de penas inusitadas.....	50
	B. Inconstitucionalidad de las porciones normativas impugnadas.....	55
	ANEXOS.....	61

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 Guerrero.

B. Gobernadora del Estado de Guerrero.

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

Artículos 170 Bis y 229 Bis, párrafos primero, en las porciones normativas “y multa de mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.”, y “A quien utilice, trafique o comercialice con los medicamentos robados, se le impondrán de seis a doce años y multa de dos mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.”, así como segundo, en la porción normativa “el Artículo 464 Bis de la la (sic) Ley General de Salud del Estado y las que se desprendan tanto de”, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero, Número 499, adicionados mediante el Decreto Número 491, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 30 de abril de 2024, los cuales se transcriben a continuación:

“Artículo 170 Bis.- A quien elabore, falsifique, altere o posea medicamentos clonados, alterados y/o caducados con fines de venta, comercialización, circulación y/o distribución de éstos en vía pública; de manera directa o en establecimientos no autorizados, así como el decomiso de los productos u objetos del delito, se le impondrá una pena de tres a ocho años de prisión y una multa de ciento cincuenta a cuatrocientos del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

Estas sanciones serán independientes de las que establezca el Artículo 464 Bis de la la (sic) Ley General de Salud y las que se desprendan tanto de la Ley de Salud del Estado y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Guerrero.”

“Artículo 229 Bis. Robo de medicamentos.

*Comete el delito de robo de medicamentos, quien sustraiga o se apodere de forma indebida de dichos medicamentos destinados para la atención médica del sector salud del Estado de Guerrero y cuyo objetivo sea lucrar o utilizarlo para beneficio propio. Este delito se sancionará de cuatro a seis años de prisión **y multa de mil veces el valor diario de la unidad de medida y***

actualización. A quien utilice, trafique o comercialice con los medicamentos robados, se le impondrán de seis a doce años y multa de dos mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.

Estas sanciones serán independientes de las que establezca el Artículo 464 Bis de la la (sic) Ley General de Salud del Estado y las que se desprendan tanto de la Ley de Salud y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Guerrero."

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 4, 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.
- Principio de taxatividad en materia penal.
- Principio de proporcionalidad de las penas.

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 normas precisadas en el apartado III del presente escrito.

Defendemos al Pueblo

VII. Oportunidad en la promoción.

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

En el caso, las disposiciones cuya inconstitucionalidad se denuncia se publicaron en el Periódico Oficial de la entidad el 30 de abril de 2024, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del miércoles 1° de mayo, al jueves 30 del mismo mes y año, por lo que 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)², 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.

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

² “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

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

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

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...)”

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en 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 de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI³, 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 con la facultad 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.

³ “**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 (...).”

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. Conceptos de invalidez.

PRIMERO. El artículo 170 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero, Número 499, es incompatible con el parámetro de regularidad constitucional porque tipifica conductas que corresponde establecer a la autoridad federal por estar relacionadas con el control sanitario de medicamentos, razón por la que, incluso, ya se encuentran penalizadas en la Ley General de Salud.

Por ende, vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad por haber sido emitida por una autoridad que no se encuentra habilitada para ello, generando una doble tipificación de una misma conducta en diferentes legislaciones.

En el presente concepto de invalidez se argumenta que el artículo 170 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero, Número 499, transgrede el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, toda vez que establece conductas punibles que, conforme al régimen constitucional, no corresponde regular al Congreso de la entidad federativa indicada, lo que además trae otros problemas de aplicación al permitir que una misma conducta sea tipificada en dos legislaciones de órdenes normativos diferentes.

Para explicar el vicio denunciado, en un primer apartado se abordarán los alcances del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad a la luz de los estándares nacionales e internacionales en la materia; posteriormente, se explicará la inconstitucionalidad en que incurre la norma general combatida.

A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, así como en el diverso 9 de la Convención

Americana sobre Derechos Humanos, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

En este sentido, estos mandatos constitucionales son derechos fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, lo que significa que garantizan a toda persona una protección frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden, en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Conforme lo anterior, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Ello significa que 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, sino también a los entes que intervienen en los procesos de creación legislativa.

No debe perderse de vista que las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetará sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

De tal suerte que, frente al derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

En ese sentido, es claro 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 tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En este orden de ideas, es dable afirmar que no es posible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco

normativo habilitante y que acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza. Por lo anterior, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Hasta lo aquí explicado, es posible resumir los supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica:

- a) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

Como corolario, es oportuno mencionar que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es sustituido por la arbitrariedad.

B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

En el presente apartado se desarrollarán los argumentos que sustentan la inconstitucionalidad de la norma reclamada por ser contraria al parámetro de validez constitucional.

La disposición cuestionada del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero, Número 499, es la siguiente:

“Artículo 170 Bis. - A quien elabore, falsifique, altere o posea medicamentos clonados, alterados y/o caducados con fines de venta, comercialización, circulación y/o distribución de éstos en vía pública; de manera directa o en establecimientos no autorizados, así como el decomiso de los productos u objetos del delito, se le impondrá una pena de tres a ocho años de prisión y una multa de ciento cincuenta a cuatrocientos del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

Estas sanciones serán independientes de las que establezca el Artículo 464 Bis de la la (sic) Ley General de Salud y las que se desprendan tanto de la Ley de Salud del Estado y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Guerrero.”

Tal como se puede desprender de la transcripción anterior, el legislador guerrerense adicionó una disposición que pretende castigar con una sanción penal *“a quien elabore, falsifique, altere o posea medicamentos clonados, alterados y/o caducados con fines de venta, comercialización, circulación y/o distribución de éstos en vía pública; de manera directa o en establecimientos no autorizados”*.

El artículo combatido se encuentra en el Capítulo II del Título Tercero denominado *“Delitos de peligro para la vida o la salud de las personas”*, de manera que podría afirmarse que lo que busca proteger es la salud de las personas al inhibir la fabricación, posesión comercialización o distribución de fármacos de origen ilícito o, en otras palabras, la disposición forma parte de las medidas previstas por la autoridad legislativa para garantizar la salubridad de los guerrerenses.

En ese orden de ideas, esta Comisión Nacional estima necesario analizar si la materia estrechamente vinculada con el control sanitario de medicamentos entra en el ámbito competencial del Congreso del estado de Guerrero, para dilucidar si puede o no puede establecer tipos penales para hacer frente a esa problemática social concerniente, *grosso modo*, a la falsificación o alteración de medicamentos.

Se reitera que la **seguridad jurídica**, como derecho humano y garantía, exige que todas las autoridades del Estado actúen conforme al ámbito de sus atribuciones conferidas, de manera que se ajusten a la Constitución y a las leyes aplicables, pues de otro modo regiría la arbitrariedad al permitirse a los entes públicos realizar aquello que no corresponde sin consecuencia alguna.

Concretamente hablando de salubridad, la Constitución Federal contiene dos preceptos que disponen sobre la competencia para legislar en la materia, a saber:

“Artículo 4º- (...)

(...)

(...)

Toda Persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social.

(...).”

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

(...).”

De estas disposiciones de rango constitucional podemos advertir que la **salubridad general es de carácter concurrente y que será la ley general respectiva aquella que distribuirá entre la Federación y las entidades federativas las responsabilidades que, en cuanto a ese tema, corresponde a cada uno de los niveles de gobierno.**

Dichas cuestiones fueron reglas en la Ley General de Salud. Esta, conforme a su artículo 1º, reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud, distribuye competencias y establece los casos de concurrencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social.

En cuanto a la distribución competencial entre los ámbitos de gobierno, se definen a partir de una lectura sistemática de los artículos 3 y 13 de la indicada Ley General, que refieren, respectivamente, a la salubridad general y la división competencial de ésta última entre la Federación y las entidades federativas.

Ahora bien, ese Alto Tribunal ha sostenido que *para determinar si se ha actualizado o no una invasión competencial en materia de salubridad, primero es necesario definir si la regulación en cuestión encuadra dentro de alguno de los supuestos que la Ley General de Salud ha enunciado como parte de la salubridad general. Posteriormente, se debe verificar a*

qué orden corresponde, en qué medida y si no existen modulaciones competenciales en ese supuesto (...) para arribar a una conclusión⁴.

Sobre el primer punto, debe decirse que el artículo 3º, establece que dentro de la salubridad general se encuentra lo siguiente:

- La organización, control y vigilancia de la prestación de servicios y de establecimientos de salud a los que se refiere el artículo 34, fracciones I, III y IV, de la misma Ley (Fracción I).
- El control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación (Fracción XXII).
- El control sanitario de los establecimientos dedicados al proceso de los productos, incluidos en las fracciones XXII y XXIII del mismo artículo (Fracción XXIV).

Por cuanto hace a la fracción I del artículo 3 de la Ley General en cita, las disposiciones a las que remite son las fracciones I, III y IV del numeral 34 de la propia Ley General de Salud, que indican la clasificación de los prestadores del servicio de salud en:

- ✓ Servicios públicos a la población en general;
- ✓ Servicios sociales y privados, sea cual fuere la forma en que se contraten y,
- ✓ Otros que se presten de conformidad con lo que establezca la autoridad sanitaria.

Sin embargo, ¿qué podemos entender por “servicios de salud”? La cuestión se aclara en el artículo 23 de la Ley General de Salud (en adelante LGS o Ley General) según el cual, los servicios de salud son todas aquellas acciones realizadas en beneficio del individuo y de la sociedad en general, dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad.

⁴ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 48/2021, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 14 de febrero de 2022, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, párr. 46.

Por su parte, se establece en el artículo 27 de la Ley General que, para los efectos del derecho a la protección de la salud, **se considera servicio básico de salud “La disponibilidad de medicamentos, dispositivos médicos y otros insumos esenciales para la salud”** (Fracción VIII).

Hasta lo aquí apuntado es dable sostener que la prestación de servicios básicos de salud, como es la disponibilidad de medicamentos, es una cuestión de salubridad general regulada en la LGS.

No obstante, el control sanitario de los fármacos y de los establecimientos destinados a su fabricación también forman parte de la materia de salubridad general, por disposición expresa de las fracciones XXII y XXIV del artículo 3 de la LGS. Tales cuestiones se encuentran ampliamente normadas en la indicada Ley General, como se explica enseguida.

El artículo 17 de la LGS regula lo que compete al Consejo de Salubridad General⁵. En lo que interesa al control sanitario de medicamentos, tiene conferidas las siguientes atribuciones.

- Adicionar las listas de establecimientos destinados al proceso de medicamentos y las de enfermedades transmisibles prioritarias, no transmisibles más frecuentes, sindemias, así como las de fuentes de radiaciones ionizantes y de naturaleza análoga, así como determinar aquellos actos relacionados con el proceso de Insumos, que tengan fines de política sanitaria por razones de eficacia terapéutica y de beneficio colectivo.
- Elaborar, actualizar y difundir en el Diario Oficial de la Federación el Compendio Nacional de Insumos para la Salud⁶.

⁵ El Consejo de Salubridad General es un órgano que depende directamente de la persona titular de la Presidencia de la República en los términos del artículo 73, fracción XVI, base 1a., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶ De acuerdo con el Reglamento Interior de la Comisión del Compendio Nacional de Insumos para la Salud y con las Normas de Organización y Funcionamiento de la Comisión del Compendio Nacional de Insumos para la Salud: “El Compendio Nacional de Insumos para la Salud es el documento en el que se agrupan, caracterizan y codifican los medicamentos, material de curación, instrumental, equipo médico, auxiliares de diagnóstico, insumos de nutriología, medicamentos homeopáticos, medicamentos herbolarios, insumos de acupuntura, material de osteosíntesis, endoprótesis y ayudas funcionales, y demás insumos para la salud, que hayan aprobado su seguridad, calidad y eficacia terapéutica, al cual se ajustarán las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud, para otorgar servicios de salud a la población, en términos de lo establecido en los artículos 28 y 29 de la Ley General de Salud.”

De este compendio, las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud determinarán la lista de medicamentos y otros insumos esenciales para la salud, para otorgar la prestación de servicios de salud a la población (artículo 29 de la LGS)

Por su parte, la Secretaría de Salud, respecto del mismo rubro, tiene las siguientes atribuciones de conformidad con el artículo 17 bis:

- Regulación, control y fomento sanitarios que en las materias a que se refiere el artículo 3o. del mismo ordenamiento, destacando las fracciones I, XXII y XXIV antes aludidas.
- Se indica que, para efectos de lo anterior, compete a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris):
 - Proponer al Secretario de Salud la política nacional de protección contra riesgos sanitarios, así como su instrumentación en materia de: establecimientos de salud y medicamentos (entre otros).
 - Elaborar y expedir las normas oficiales mexicanas relativas a los productos, actividades, servicios y establecimientos materia de su competencia;
 - Evaluar, expedir o revocar las autorizaciones que en las materias de su competencia se requieran, así como aquellos actos de autoridad que para la regulación, el control y el fomento sanitario se establecen o derivan de la Ley, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas y los demás ordenamientos aplicables.
 - Expedir certificados oficiales de condición sanitaria de procesos, productos, métodos, instalaciones, servicios o actividades relacionadas con las materias de su competencia;
 - **Ejercer el control y vigilancia sanitarios de los productos señalados en la fracción II del mismo artículo 17 bis** (que incluye medicamentos), de las actividades relacionadas con los primeros, de su importación y exportación, así como de los establecimientos destinados al proceso de dichos productos y los establecimientos de salud.

Por otro lado, conforme al artículo 31 del mismo ordenamiento general, corresponde a la Secretaría de Economía, oyendo la opinión de la Secretaría de Salud, asegurarse de la adecuada distribución y comercialización y fijará los precios máximos de venta al público de los medicamentos e insumos. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá la intervención que le corresponda en la determinación de precios, cuando tales bienes sean producidos por el sector público. También se prevé que la Secretaría de Salud proporcionará los elementos técnicos a la Secretaría de Economía acerca de la importación de insumos para la salud.

Ahora bien, en el Título Décimo Segundo de la LGS se regula lo relativo al **Control Sanitario de Productos y Servicios de su Importación y Exportación**. Concretamente, se refiere que el “Control sanitario” es el *conjunto de acciones de orientación, educación, muestreo, verificación y en su caso, aplicación de medidas de seguridad y sanciones, que ejerce la Secretaría de Salud con la participación de los productores, comercializadores y consumidores, en base a lo que establecen las normas oficiales mexicanas y otras disposiciones aplicables*.

En cuanto al tema que nos ocupa, se establece en el artículo 194 de la LGS que **el control sanitario del proceso, importación y exportación de medicamentos, estupefacientes y sustancias psicotrópicas y las materias primas que intervengan en su elaboración, compete en forma exclusiva a la Secretaría de Salud, en función del potencial de riesgo para la salud que estos productos representan**.

También se aclara que los medicamentos se consideran insumos para la salud, según lo dispone el artículo 194 Bis de la LGS. En congruencia, en el diverso numeral 195 de la misma legislación se estatuye que la Secretaría de Salud **emitirá las normas oficiales mexicanas a que deberá sujetarse el proceso y las especificaciones de los productos a que se refiere ese Título**, lo que incluye, indudablemente, los medicamentos. Asimismo, se señala en la misma disposición que los medicamentos, dispositivos médicos y demás insumos para la salud estarán normados por la Farmacopea de los Estados Unidos Mexicanos⁷.

⁷De acuerdo con la *Norma Oficial Mexicana NOM-001-SSA1-2020, Que instituye la estructura de la Farmacopea de los Estados Unidos Mexicanos y sus suplementos y el procedimiento para su revisión, actualización, edición y difusión*, por Farmacopea de los Estados Unidos Mexicanos se entiende “al documento expedido por la Secretaría de Salud que consigna los métodos generales de análisis y los requisitos sobre identidad, pureza y calidad de los fármacos, aditivos, medicamentos, productos biológicos y demás insumos para la salud; la obra en su totalidad considera a la FEUM y sus Suplementos, emitidos en formato impreso o digital.”

El artículo 198 de la LGS prevé que los establecimientos que se dedican al proceso de elaboración, fabricación o preparación de medicamentos, plaguicidas, nutrientes vegetales o sustancias tóxicas o peligrosas requieren autorización sanitaria. Entonces, será la Secretaría de Salud la que determinará, con base en los riesgos que representen para la salud, los requerimientos de los establecimientos antes mencionados para su funcionamiento:

- ❖ Deben contar, en su caso, con un responsable que reúna los requisitos que se establecen en la misma ley y en los reglamentos respectivos, y
- ❖ Utilizar la última edición de la Farmacopea de los Estados Unidos Mexicanos y sus suplementos, mismos que serán elaborados y actualizados por la Secretaría de Salud.

En diverso orden de ideas, se establece que los medicamentos, dispositivos médicos y otros insumos para la salud (entre otros) para su venta o suministro deberán contar con autorización sanitaria. Igualmente, se señala que el proceso de los productos a que se refiere el Título Décimo Segundo de la LGS deberá realizarse en condiciones higiénicas, sin adulteración, contaminación o alteración, y de conformidad con las disposiciones de la misma Ley y demás aplicables.

Por tanto, se define la adulteración, contaminación, alteración y falsificación de productos de la siguiente manera:

Concepto	Definición	Fundamento legal
Se considera <u>adulterado</u> :	Cuando el producto: - Por su naturaleza y composición no correspondan a aquellas con que se etiqüete, anuncie, expendá, suministre	Artículo 206 de la LGS

La LGS señala que es la Secretaría de Salud la que mantendrá permanentemente actualizada la Farmacopea de los Estados Unidos Mexicanos, para lo cual contará con un órgano técnico asesor que será la Comisión Permanente de la Farmacopea de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho órgano asesor, mediante acuerdos de colaboración que celebre con la Secretaría de Salud, a través de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, elaborará, publicará y difundirá la Farmacopea de los Estados Unidos Mexicanos.

	o cuando no corresponda a las especificaciones de su autorización, o - Haya sufrido tratamiento que disimule su alteración, se encubran defectos en su proceso o en la calidad sanitaria de las materias primas utilizadas.	
Se considera <u>contaminado</u>:	Cuando el producto o materia prima contenga microorganismos, hormonas, bacteriostáticos, plaguicidas, partículas radioactivas, materia extraña, así como cualquier otra substancia en cantidades que rebasen los límites permisibles establecidos por la Secretaría de Salud.	Artículo 207 de la LGS
Se considera <u>alterado</u>:	Cuando un producto o materia prima, por la acción de cualquier causa, haya sufrido modificaciones en su composición intrínseca que: - Reduzcan su poder nutritivo o terapéutico; - Lo conviertan en nocivo para la salud, o - Modifiquen sus características, siempre que éstas tengan repercusión en la calidad sanitaria de los mismos.	Artículo 208 de la LGS
Se considera <u>falsificado</u>:	Un producto cuando se fabrique, envase o se venda haciendo referencia a una autorización que no existe; o se utilice una autorización otorgada legalmente a otro; o se imite al legalmente fabricado y registrado.	Artículo 208 Bis de la LGS

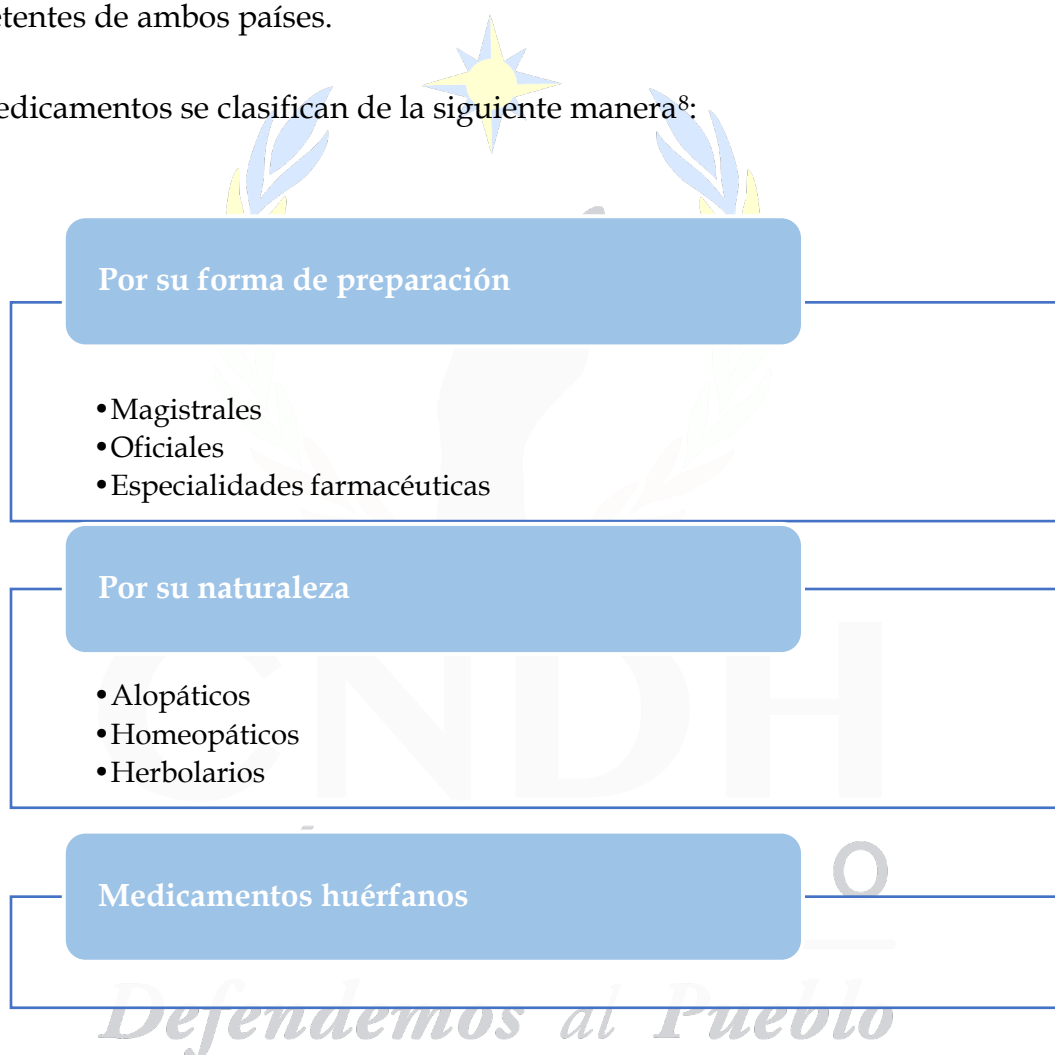
La regulación de los medicamentos en especial se encuentra a partir del Capítulo IV del mencionado Título Décimo Segundo de la LGS. A continuación, se destaca lo siguiente:

- Se considera medicamento *“Toda sustancia o mezcla de sustancias de origen natural o sintético que tenga efecto terapéutico, preventivo o rehabilitatorio, que se presente en forma farmacéutica y se identifique como tal por su actividad farmacológica, características físicas, químicas y biológicas. Cuando un producto contenga nutrimentos, será considerado como medicamento, siempre que se trate de un preparado que contenga de manera individual o asociada: vitaminas, minerales, electrolitos, aminoácidos o ácidos grasos, en concentraciones superiores a las de los alimentos naturales y además se presente en alguna forma farmacéutica definida y la indicación de uso contemple efectos terapéuticos, preventivos o rehabilitatorios.”*
- Se entiende por fármaco *“Toda sustancia natural, sintética o biotecnológica que tenga alguna actividad farmacológica y que se identifique por sus propiedades físicas, químicas o acciones biológicas, que no se presente en forma farmacéutica y que reúna condiciones para ser empleada como medicamento o ingrediente de un medicamento”.*
- Se entiende por materia prima a la *“sustancia de cualquier origen que se use para la elaboración de medicamentos o fármacos naturales o sintéticos”.*
- Se entiende por aditivo *“toda sustancia que se incluya en la formulación de los medicamentos y que actúe como vehículo, conservador o modificador de alguna de sus características para favorecer su eficacia, seguridad, estabilidad, apariencia o aceptabilidad”.*
- Se entiende por materiales a los insumos necesarios para el envase y empaque de los medicamentos.

Solo podrá concederse la autorización correspondiente a los medicamentos por la Secretaría de Salud cuando se demuestre que éstos, sus procesos de producción y las sustancias que contengan reúnan las características de seguridad, eficacia y calidad exigidas, que cumple con lo establecido en la misma Ley y demás disposiciones generales, y tomará en cuenta, en su caso, lo dispuesto por el artículo 428 de la mencionada legislación.

De igual modo se indica que para el otorgamiento del registro sanitario a cualquier medicamento, se verificará previamente el cumplimiento de las buenas prácticas de fabricación y del proceso de producción del medicamento, así como la certificación de sus principios activos. Las verificaciones se llevarán a cabo por la Secretaría o sus terceros autorizados o, de ser el caso, se dará reconocimiento al certificado respectivo expedido por la autoridad competente del país de origen, siempre y cuando existan acuerdos de reconocimiento en esta materia entre las autoridades competentes de ambos países.

Los medicamentos se clasifican de la siguiente manera⁸:



En cuanto a la venta y suministro al público, los medicamentos se consideran:

⁸ Véanse los artículos 224 y 224 Bis de la Ley General de Salud.



La LGS **prohíbe expresamente la venta y suministro de medicamentos con fecha de caducidad vencida.**

Dicho ordenamiento general también regula lo atinente a los **establecimientos destinados al proceso de medicamentos** en el Capítulo VII del Título Décimo Segundo. Al respecto, se resalta lo siguiente:

- ✓ El artículo 257 clasifica los establecimientos que se destinan al proceso de los medicamentos, incluyendo su importación y exportación.
- ✓ Se precisa cuáles requieren licencia sanitaria correspondiente expedida por la Secretaría de Salud y cuáles avisos de funcionamiento ante la Secretaría de Salud.
- ✓ También se señala cuáles deben poseer y cumplir con lo establecido en la última edición de la Farmacopea de los Estados Unidos Mexicanos y sus

suplementos oficiales para productos o actividades específicas, elaborados por la propia Secretaría de Salud.

- ✓ Se indica cuáles establecimientos deberán contar con un responsable de la identidad, pureza y seguridad de los productos; quienes deberán ser profesionales con título registrado por las autoridades educativas competentes, así como los requisitos específicos en cada caso.

La LGS, además, regula lo referente a la importación y exportación de los productos y materiales comprendidos en el Título Décimo Segundo, lo que incluye los medicamentos, pues corresponde a la Secretaría de Salud su control sanitario.

Respecto de la vigilancia sanitaria, el artículo 393 establece que corresponde a la Secretaría de Salud y a los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, la vigilancia del cumplimiento de la Ley y demás disposiciones que se dicten con base en ella; mientras que el diverso 394 prevé que las demás dependencias y entidades públicas coadyuvarán a la vigilancia del cumplimiento de las normas sanitarias y cuando encontraren irregularidades que a su juicio constituyan violaciones a las mismas, lo harán del conocimiento de las autoridades sanitarias competentes.

Las violaciones a los preceptos de la Ley General de Salud, sus reglamentos y demás disposiciones que emanen de ella, serán sancionadas administrativamente por las autoridades sanitarias, sin perjuicio de las penas que correspondan cuando sean constitutivas de delitos.

Precisamente en materia de delitos, estos se regulan en el Capítulo VI del Título Décimo Octavo de la LGS. En lo que interesa a medicamentos, se tipifican las siguientes conductas:

"Artículo 464 Ter.- En materia de medicamentos se aplicarán las penas que a continuación se mencionan, a la persona o personas que realicen las siguientes conductas delictivas:

I.- A quien adultere, falsifique, contamine, altere o permita la adulteración, falsificación, contaminación o alteración de medicamentos, fármacos, materias primas o aditivos, de sus envases finales para uso o consumo humanos o los fabrique sin los registros, licencias o autorizaciones que señala esta Ley, se le aplicará una pena de tres a quince años de prisión y multa de cincuenta mil a cien mil días de salario mínimo general vigente en la zona económica de que se trate;

I. A quien adultere, falsifique, contamine, altere o permita la adulteración, falsificación, contaminación o alteración de medicamentos, fármacos, materias primas o aditivos, de sus envases finales para uso o consumo humanos o los fabrique sin los registros, licencias o autorizaciones que señala esta Ley, se le aplicará una pena de tres a quince años de prisión y multa de cincuenta mil a cien mil días de salario mínimo general vigente en la zona económica de que se trate;

II.- A quien falsifique o adultere o permita la adulteración o falsificación de material para envase o empaque de medicamentos, etiquetado, sus leyendas, la información que contenga o sus números o claves de identificación, se le aplicará una pena de uno a nueve años de prisión y multa de veinte mil a cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en la zona económica de que se trate;

III.- A quien venda u ofrezca en venta, comercie, distribuya o transporte medicamentos, fármacos, materias primas o aditivos falsificados, alterados, contaminados o adulterados, ya sea en establecimientos o en cualquier otro lugar, o bien venda u ofrezca en venta, comercie, distribuya o transporte materiales para envase o empaque de medicamentos, fármacos, materias primas o aditivos, sus leyendas, información que contenga números o claves de identificación, que se encuentran falsificados, alterados o adulterados, le será impuesta una pena de uno a nueve años de prisión y multa de veinte mil a cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en la zona económica de que se trate, y

IV.- A quien venda, ofrezca en venta o comercie muestras médicas, le será impuesta una pena de uno a nueve años de prisión y multa equivalente de veinte mil a cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en la zona económica de que se trate.

Para los efectos del presente artículo, se entenderá por medicamento, fármaco, materia prima, aditivo y material, lo preceptuado en las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 221 de esta Ley; y se entenderá por adulteración, contaminación, alteración y falsificación, lo previsto en los artículos 206, 207, 208 y 208 bis de esta Ley."

Si en la comisión de la conducta prohibida interviene un servidor público:

"Artículo 470.- Siempre que en la comisión de cualquiera de los delitos previstos en este capítulo, participe un servidor público que preste sus servicios en establecimientos de salud de cualquier dependencia o entidad pública y actúe en ejercicio o con motivo de sus funciones, además de las penas a que se haga acreedor por dicha comisión y sin perjuicio de lo dispuesto en otras leyes, se le destituirá del cargo, empleo o comisión y se le inhabilitará para ocupar otro similar hasta por un tanto igual a la pena de prisión impuesta, a juicio de la autoridad judicial.

En caso de reincidencia la inhabilitación podrá ser definitiva."

De todo lo anteriormente expuesto, es dable afirmar lo siguiente:

1. La regulación de los medicamentos es salubridad general por lo que forma parte de los contenidos de la Ley General de Salud.

2. Sin embargo, de un análisis sistemático e integral de la LGS, se desprende que todo lo relacionado con medicamentos y el consecuente control sanitario sobre aquellos, es una cuestión que atañe regular a la autoridad legislativa federal; cuya observancia y demás atribuciones y actos relacionadas con su control, distribución, fabricación, comercialización y vigilancia corresponden a las autoridades administrativas federales, pues como lo precisa expresamente el artículo 194 en su último párrafo, esos productos tienen un potencial de riesgo para la salud.
3. En congruencia con lo anterior, se establecen tipos penales específicos en materia de medicamentos, cuyas conductas consistan, en términos generales, a adulterar, falsificar, contaminar, alterar o permitir la adulteración, falsificación, contaminación o alteración de medicamentos, fármacos, materias primas o aditivos; material para envase o empaque de medicamentos, etiquetado, sus leyendas, la información que contenga o sus números o claves de identificación; o bien, se venda u ofrezca en venta, comercie, distribuya o transporte medicamentos, fármacos, materias primas o aditivos falsificados, alterados, contaminados o adulterados, ya sea en establecimientos o en cualquier otro lugar, o bien venda u ofrezca en venta, comercie, distribuya o transporte materiales para envase o empaque de medicamentos, fármacos, materias primas o aditivos, sus leyendas, información que contenga números o claves de identificación, que se encuentran falsificados, alterados o adulterados.

Entonces, por lo explicado, esta Comisión Nacional llega a la convicción de que el artículo 170 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero, Número 499, que establece que será considerado delito *elaborar, falsificar, alterar o poseer medicamentos clonados, alterados y/o caducados con fines de venta, comercialización, circulación y/o distribución de éstos en vía pública; de manera directa o en establecimientos no autorizados*, es inconstitucional porque tipifica conductas que, al estar estrechamente relacionadas con el control sanitario de medicamentos, corresponde a la autoridad legislativa federal, ilícitos que incluso ya se encuentran previstos en la Ley General de Salud con suficiente claridad.

No debe perderse de vista que lo que se pretende criminalizar por el legislador guerrerense no puede ni siquiera entenderse sin recurrir a las disposiciones de la Ley General de Salud, al ser este el entramado legislativo que define la adulteración,

contaminación, alteración y falsificación de productos o materias primas sanitarias, como son los medicamentos.

Esto es así debido a que como ya se explicó, todo lo relacionado con los medicamentos, lo que incluye el **control sanitario de su proceso de creación, de su importación y exportación, compete autoridades administrativas federales. Por ende, la tipificación de conductas que contradigan la regulación en la materia solo puede corresponder al Congreso de la Federación.**

Además, se estima que la persecución de los delitos relacionados con medicamentos (adulterar, falsificar, contaminar, alterar o permitir lo anterior, o distribuirlos, ponerlos en venta, etc.), solo puede corresponder a la Fiscalía General de la República, y su consecuente procesamiento e imposición de penas a las autoridades jurisdiccionales federal, porque se trata de delitos federales.

Recordemos que el último párrafo de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal establece:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXI. Para expedir:

(...)

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

(...)”.

Sobre la disposición constitucional transcrita, es necesario hacer algunos comentarios que nos ayudarán a comprender sus alcances. En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma para adicionar dicho párrafo, se plasmó lo siguiente:

(...) La Iniciativa que someto a consideración de esa soberanía, tiene por objeto crear el marco constitucional idóneo para que las autoridades de procuración de justicia federales y de las entidades federativas puedan conocer conjuntamente de determinados delitos federales y, por ende, estén facultadas para investigarlos y perseguirlos ante los tribunales federales o del fuero común, según corresponda, los cuales, a la vez, estarán facultados para conocer de los procesos respectivos y, en su caso, imponer las penas y demás sanciones que procedan.

En todo caso, los delitos a los que se refiere el párrafo que antecede quedarán limitados solo a aquellos que se prevengan en leyes de carácter general, cuyo objeto sea la regulación de

materias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expresamente considera de tipo concurrente; es decir, en materias que corresponde regular tanto a la Federación como a las entidades federativas. Tal es el caso, por ejemplo de la materia de salubridad general de la República; asentamientos humanos; equilibrio ecológico y protección al ambiente, y educación, entre otras.

El ejemplo más claro de lo anterior se expresa en el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual la Federación queda facultada para legislar sobre salubridad general y, en consecuencia, las entidades federativas lo están para legislar sobre salubridad local. Asimismo, el artículo 4 de la Constitución General, establece en su párrafo tercero la tutela del bien jurídico salud pública.

Ahora bien, en tanto la Constitución otorga a la Federación atribuciones en materia de salubridad general de la República, y a las entidades federativas en materia de salubridad general en sus respectivos ámbitos territoriales, es consecuente que también el propio texto constitucional les otorgue la facultad punitiva respecto de conductas que atenten contra dichos valores jurídicos. De esta manera, la presente Iniciativa pretende crear la base jurídica para que las entidades federativas, de conformidad con las leyes federales, tengan facultades para investigar, perseguir y sancionar delitos tales como el narcomenudeo que, por su naturaleza, constituye una conducta que atenta en contra de la salubridad general en la circunscripción territorial en que se lleva a cabo y que, por ende, correspondería conocer a la entidad federativa respectiva.

En efecto, esta Iniciativa propone la creación de instrumentos jurídicos para que las autoridades de las entidades federativas, conozcan en el ámbito de sus competencias, de este tipo de actividades ilícitas, ya que por la afectación directa a la población de una circunscripción territorial determinada, se facilita, sin lugar a dudas, la identificación tanto de los sujetos activos como de las víctimas del delito.

Cabe destacar que el narcomenudeo es un delito que ejemplifica claramente la hipótesis anterior, pero ello no obsta para que otros delitos, de naturaleza jurídica similar, se ubiquen en el mismo supuesto.

En consecuencia, se propone adicionar un párrafo tercero a la fracción XXI del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de facultar a las autoridades del Fuero Común para conocer y resolver sobre delitos federales que se establezcan en ordenamientos legales, cuyo objeto sea la regulación de materias en las que participen la Federación y las entidades federativas de manera concurrente.

(...).

Defendemos al Pueblo

Por su parte, en el dictamen de la Cámara de Senadores se manifestó lo siguiente:

(...)

II. Si nuestra Carta Magna reconoce el derecho que toda persona tiene a la protección de la salud; hace posible que la ley defina las bases y modalidades para el acceso a los servicios de tal concepto y establezca la concurrencia de la Federación y los estados en materia de salubridad general, es una consecuencia, natural y legítima, que también en el propio texto fundamental se consignent las facultades que otorguen a las autoridades del fuero común la posibilidad de penalizar las conductas que atenten contra los valores jurídicos que al concepto de salubridad general le son inmanentes. Esta es la finalidad toral que se persigue

con el proyecto en estudio: cimentar la base jurídica a través de la cual se conceda a los estados, de conformidad con la legislación federal, la facultad de investigar, perseguir y sancionar la consumación de delitos federales que tengan relación con las materias en que la Constitución reconoce la concurrencia de ambos órdenes de competencia. En el caso particular, delitos como el narcomenudeo, que, por sus características peculiares, constituye una conducta que afecta severamente la salubridad general de la comunidad del estado en que tiene lugar su comisión.

(...)

La adición que se examina se concibe en el respeto a los principios fundamentales aludidos, al conferir al Congreso de la Unión la facultad que lo autoriza a delegar en las autoridades locales competencia para conocer de delitos federales, cuando la consumación de éstos transgreda alguno de los bienes jurídicos o los valores de aquellas materias en las que la Constitución establezca la concurrencia de la Federación y los estados, para su ejercicio. No desvirtúa la estructura de nuestro sistema federal ni el principio de distribución de competencias, y; por lo contrario, consolida la vigencia de ese sistema sobre la base de la cooperación y el auxilio recíproco.

Mientras que en el dictamen de la Cámara de Diputados se expuso:

(...)

Como argumento central de su iniciativa, para el Ejecutivo, el narcomenudeo constituye una conducta que por su naturaleza atenta en contra de la salubridad general en la circunscripción territorial en que se lleva a cabo y que, por ende, correspondería conocer a la entidad federativa respectiva. Por lo que en su propuesta de adición, pretende crear esa base jurídica que permita a las entidades federativas, de conformidad con las leyes federales, investigar, perseguir y sancionar esta clase de delitos.

Dichos delitos quedarán limitados solo a aquellos que se prevengan en las leyes de carácter general, cuyo objeto sea la regulación de materias que la Constitución expresamente considera de tipo concurrente, es decir, en materias que corresponde regular tanto a la Federación como a las entidades federativas.

Tal es el caso de la materia de salubridad general, como se puede apreciar en el artículo 4º y en la fracción XVI del artículo 73 antes transcritos, conforme a los cuales la Federación queda facultada para legislar sobre salubridad general y, en consecuencia, las entidades federativas lo están para legislar sobre salubridad local.

(...)

Defendemos al Pueblo

Del proceso legislativo, se desprende que el objetivo de la reforma constitucional que adicionó un párrafo al artículo 73, fracción XXI, constitucional fue permitir que las autoridades locales participaran en la persecución de delitos previstos en las leyes generales **relativas a las materias concurrentes que prevé la Constitución.**

En esa tesitura, se refiere a la habilitación para que las leyes generales establezcan los supuestos en los que las autoridades locales podrán perseguir los delitos en ellas

tipificados, lo que implica que, en este esquema, **corresponde a las leyes generales establecer los tipos penales y las hipótesis en que deberán ser perseguidos localmente**⁹.

Así, en principio, el precepto constitucional en comento **de ninguna manera autoriza a las entidades federativas a legislar en relación con los delitos respectivos, ni requiere de una incorporación a los códigos penales locales**, precisamente, porque desde la Constitución se permite a las autoridades de las entidades federativas conocer de los delitos federales tipificados en las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión¹⁰.

En suma, de lo dispuesto en el último párrafo de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos podemos sostener las siguientes premisas:

1. Dicha disposición habilita a las autoridades locales **de conocer y resolver sobre delitos federales** en materias concurrentes, de acuerdo con lo que dispongan las leyes federales.
2. No obstante, esta permisión está condicionada a que se trate de materias **concurrentes** y que **se defina en las leyes generales** correspondientes **las hipótesis delictivas en que deberán ser perseguidas localmente**.
3. Lo anterior **no implica una habilitación legislativa** para establecer delitos en las leyes, ni tampoco que los incorporen a los códigos penales locales.

En el caso de delitos vinculados con medicamentos, se estima que **no se surte lo previsto en el último párrafo de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal**, porque, aunque es verdad que, en general, la salubridad es materia concurrente, cierto es que **no todas las materias y rubros que comprende se pueden regular por las autoridades federales y locales, sino que es necesario atender al reparto competencial que ya se encuentra definido en la propia Ley General de Salud**.

⁹ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 20/2010, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 28 de junio de 2011, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, p. 54.

¹⁰ *Idem*.

Como se ha abundado en líneas previas, **el control y vigilancia sanitaria de los medicamentos compete exclusivamente a las autoridades federales**, lo que significa que no es materia que pueda ser regulada en el ámbito local por los congresos de los estados de la Federación, lo que significa que no puede estimarse como un contenido propio de la “salubridad local”.

Tampoco se advierte que la Ley General de Salud establezca alguna hipótesis o supuesto que habilite a las autoridades locales a perseguir los delitos relacionados con medicamentos.

Sentadas esas bases, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, **el Congreso de Guerrero se encuentra inhabilitado para establecer tipos penales** que tengan que ver con medicamentos o fármacos, ya sea por estar adulterados, falsificados, contaminados o alterados, así como las materias primas o aditivos; o bien, de los material para envase o empaque de medicamentos, etiquetado, sus leyendas, la información que contenga o sus números o claves de identificación; o bien, vendan u ofrezcas en venta, comercie, distribuya o transporte tales medicamentos, pues no existe ninguna disposición constitucional ni legal que le otorgue esa atribución.

La vigencia del artículo impugnado en este concepto de invalidez puede dar lugar a problemas de aplicación, y produce incertidumbre jurídica a los destinatarios de la norma, ya que puede dar pauta a que se persiga penalmente en el ámbito federal y local la misma conducta, incluso, a que se imponga una doble penalidad por el mismo hecho: una dictada por la autoridad local y otra por la federal. Esto se confirma con la parte final del precepto cuestionado, según el cual la sanción prevista en el artículo 170 Bis del Código Penal guerrerense será independiente de las que establezca la Ley General de Salud.

Además, la disposición penal combatida implicaría otorgarles implícitamente a las autoridades del estado de Guerrero facultades de control y vigilancia sanitaria sobre medicamentos, lo cual, se reitera, es materia federal.

No debe perderse de vista que hay una razón lógica para conferir a las autoridades federales el control y vigilancia sanitaria de medicamentos, que no puede ser otra que la **uniformidad en todo el territorio nacional en la materia**, pues es fundamental para proteger y garantizar la salud y atención médica de toda la población. Por ende, es necesario que en el Estado mexicano se encuentre

federalizada la elaboración, métodos, procesos, distribución, verificación, comercialización, importación, exportación de medicamentos, así como la fijación de precios, entre otras cuestiones vinculadas con los medicamentos, a fin de que exista homogeneidad en su regulación en beneficio de la sociedad.

Por todo lo anterior, este Organismo Autónomo sostiene que el Congreso de la entidad no se encuentra habilitado constitucionalmente para establecer tipos penales relacionados con el control sanitario de medicamentos ni mucho menos para replicar los tipos penales ya contemplados en la Ley General de Salud; máxime que conforme a este último ordenamiento, no existe espacios de configuración legislativa favor de los congresos locales en esa materia de manera específica, lo que se traduce en que no hay un margen para la adecuación normativa, puesto que de lo contrario –como ocurre en el presente caso– estarían contrariando lo dispuesto en la Constitución y la ley general en materia de salud, lo cual rompe la congruencia que debe prevalecer en todo el país.

Es importante referir que por virtud del derecho de seguridad jurídica y del principio de legalidad, es imperioso que las legislaturas locales respeten la distribución de competencias establecida, sobre todo en aquellos aspectos reservados a las autoridades federales, pues de lo contrario se rompería con la congruencia que debe prevalecer en todo el país.

En conclusión, el artículo 170 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero, Número 499, es contrario al derecho humano de seguridad jurídica y al principio de legalidad, al ser creado por una autoridad legislativa inhabilitada para tal fin, con lo cual, además, configura una doble tipificación que solo genera incertidumbre jurídica a los gobernados y a los operadores jurídicos, por lo que se solicita a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare su invalidez.

Defendemos al Pueblo

SEGUNDO. Los artículos 170 Bis y 229 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero, Número 499, vulneran derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal.

Lo anterior se debe a que el Congreso local no fue lo suficientemente cuidadoso al describir los elementos del tipo penal, lo cual impide conocer con suficiente claridad las conductas prohibidas; además, realizó remisiones imprecisas a otros

ordenamientos, circunstancias que admiten que las disposiciones sean aplicadas arbitrariamente en perjuicio de las y los gobernados.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que las normas impugnadas son incompatibles con el parámetro de regularidad constitucional, toda vez que no son acordes con los principios consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de la obligación del legislador de establecer tipos penales claros y precisos.

Para exponer los argumentos que patentizan la inconstitucionalidad de las disposiciones normativas impugnadas, el presente apartado se dividirá en dos secciones: en la primera se abordará el contenido y alcance del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad y, en la segunda, se desarrollarán las consideraciones que develan la transgresión a éstos ocasionada por las normas sometidas a escrutinio ante ese Alto Tribunal.

A. Principio de legalidad en su vertiente de taxatividad

Como se explicó en el primer concepto de invalidez de la presente demanda, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad protegen a las personas frente al arbitrio de la autoridad estatal, ya que 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.

En esa virtud, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano, por lo que su espectro de protección abarca tanto la aplicación de normas, así como su creación, pues la autoridad legislativa está obligada a establecer disposiciones claras y precisas, a fin de evitar arbitrariedad.

Defendemos al Pueblo

En cuanto al principio de legalidad, este adquiere una importancia significativa en el ámbito penal, pues constituye un importante límite externo al ejercicio del *ius puniendi* del Estado, con base en el cual se impide que los poderes Ejecutivo y Judicial configuren libremente delitos y penas, o infracciones y sanciones; es decir, el mencionado principio exige que todo acto de los órganos del Estado debe

encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona¹¹.

Si bien es cierto que el principio en comento consagrado en el artículo 14, párrafo tercero, de la Norma Fundamental, prevé un mandato en materia penal que ordena a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar disposiciones por simple analogía o mayoría de razón, también lo es que no se limita a ello, sino también es extensivo al creador de la norma, en el entendido de que el legislador debe emitir normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito.¹²

Es así como la doctrina jurisprudencial ha identificado que el principio de legalidad posee como núcleo duro básicamente dos principios: el de reserva de ley y el de tipicidad (o taxatividad). En términos generales, el primero, se traduce en que determinadas materias, o ciertos desarrollos jurídicos deben estar respaldados por la ley o simplemente que la ley es el único instrumento idóneo para regular su funcionamiento; mientras que el segundo se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes¹³.

Toda vez que en el presente concepto de invalidez se alega que las normas impugnadas transgreden el principio de taxatividad, a continuación se expone su contenido de manera más amplia, lo cual nos resultará de utilidad para sostener la inconstitucionalidad aducida.

Recapitulando, del artículo 14 constitucional deriva el principio de taxatividad o tipicidad, que se define como la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación y configuración de la ley penal. En otras palabras, **se refiere a que la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.**

¹¹ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 25 de mayo de 2006, bajo la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, p. 31.

¹² Tesis aislada 1ª. CXCI/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.**”

¹³ Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, p. 31.

En este sentido, el mandato de “taxatividad” **exige que los textos que contengan normas sancionadoras describan claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.**

Por ende, 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,¹⁴ pues 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 ese orden de ideas, la exigencia de racionalidad lingüística, conocida 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.

Cabe apuntar que lo anterior deriva de 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.

Por ello, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa abierta o amplia al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, que se garantiza con la observancia del mandato de taxatividad, que 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 norma¹⁵.

Entonces, la tipicidad es un presupuesto indispensable para acreditar el injusto penal y constituye la base fundamental del principio de legalidad que rige, con todas

¹⁴ Sentencia del amparo en revisión 448/2010, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de fecha 13 de julio de 2011, pág. 32.

¹⁵ Cfr. Tesis jurisprudencial 1a./J. 54/2014, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, julio de 2014, pág. 131, del rubro “**PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS**”.

sus derivaciones, como pilar de un sistema de derecho penal en un Estado Democrático de Derecho.

Lo anterior implica que al prever delitos 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.

Acorde con lo desarrollado en líneas previas, es claro que, para la plena efectividad del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, las autoridades legislativas están obligadas a establecer leyes que brinden certeza a los gobernados, pues de otro modo no existirían las bases normativas para limitar el actuar de las autoridades y defender los derechos humanos reconocidos por el orden constitucional.

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 contravienen el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

En este punto es importante aclarar que –como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación– 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 ellas¹⁶.

Defendemos al Pueblo

En conclusión, 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

¹⁶ Tesis jurisprudencial 1a./J. 24/2016 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, pág. 802, del rubro **"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"**.

absoluta de los mismos. 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 certidumbre y que estén encaminadas a la protección de los derechos.

B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

En virtud de que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que las descripciones típicas hechas por el legislador del estado de Guerrero son ambiguas y, por tanto, contrarias al principio de taxatividad en materia penal.

Al respecto, como ya se apuntó, el principio de taxatividad obliga al legislador a que al momento de redactar las disposiciones que establezcan delitos, sea lo suficientemente cuidadoso al describir las conductas que serán consideradas criminales, así como las penas aplicables, pues de esta manera se dotará de seguridad jurídica a las y los gobernados, en el sentido de que no serán castigados de manera arbitraria.

En ese sentido, la promoción de la presente demanda tiene como único objetivo coadyuvar en la consolidación de un sistema jurídico respetuoso de los derechos humanos reconocidos en nuestra Constitución Federal, por lo que de ninguna manera debe entenderse como una oposición de este Organismo Nacional a que se sancionen conductas que afectan el interés público, la vida o la salud de las personas guerrerenses, pues se insiste que el motivo es garantizar que quienes sean sancionados por la comisión de conductas antijurídicas, sean efectivamente responsables de la afectación a algún bien jurídico por su actuar u omisión y no de manera injusta.

Aclarado lo anterior, ahora corresponde contrastar el contenido de los artículos 170 Bis y 229 Bis del Código Penal guerrerense impugnados, a la luz de dicho estándar de validez; dividiendo el estudio en dos subapartados a fin de explicar con mayor amplitud cada una de las disposiciones sujetas a escrutinio constitucional.

1. Inconstitucionalidad del artículo 170 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero

Para iniciar con el estudio, es pertinente recordar el contenido de la norma impugnada:

“Artículo 170 Bis.- A quien elabore, falsifique, altere o posea medicamentos clonados, alterados y/o caducados con fines de venta, comercialización, circulación y/o distribución de éstos en vía pública; de manera directa o en establecimientos no autorizados, así como el decomiso de los productos u objetos del delito, se le impondrá una pena de tres a ocho años de prisión y una multa de ciento cincuenta a cuatrocientos del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

Estas sanciones serán independientes de las que establezca el Artículo 464 Bis de la la (sic) Ley General de Salud y las que se desprendan tanto de la Ley de Salud del Estado y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Guerrero.”

Como se puede advertir, el Congreso del estado de Guerrero buscó sancionar penalmente diversas conductas relacionadas con la fabricación, circulación o distribución de medicamentos que presenten irregularidades. Esto se evidencia con lo descrito tanto en la exposición de motivos presentada por la diputada que presentó la iniciativa¹⁷, como en el dictamen emitido por la Comisión de Justicia del Congreso local,¹⁸ según los cuales se buscó *“castigar de manera ejemplar a las personas que falsifiquen, alteren o posean medicamentos clonados o caducados con fines de venta, distribución y comercialización de manera directa o en establecimientos no autorizados, así como el decomiso de los productos u objetos del delito”*.

Lo anterior, derivado de que *“adquirir medicamentos de dudosa procedencia representa un grave riesgo para la salud de la población, pudiendo ocasionar fallas terapéuticas, reacciones adversas y desarrollo de resistencia antimicrobiana, entre otros riesgos que pueden ser hasta mortales. La comercialización de medicamentos irregulares, en los que se incluyen falsificados, sin registro sanitario, fraccionados, caducos, adulterados y lo que son de distribución exclusiva del sector público, representan riesgos a la salud de las y los pacientes, puesto que podrían estar elaborados con sustancias contaminadas, tóxicas y en otros casos, podrían haber perdido su efectividad por almacenaje incorrecto”*.

Partiendo de lo anterior, se corrobora que la intención del legislador local es castigar a quienes —esencialmente— elaboren y comercialicen medicamentos que no cumplen con los estándares de calidad/validez respectivos, para así prevenir el daño que se pudiera ocasionar a las personas que los adquieren y consumen, lo cual, puede ser considerada como una medida legislativa positiva y legítima.

¹⁷ Iniciativa presentada por la Diputada Jessica Ivette Alejo Rayo, del Grupo Parlamentario Movimiento de Regeneración Nacional.

¹⁸ Dictamen emitido por la Comisión de Justicia del Congreso del Estado de Guerrero, por el que se aprobó el Proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero.

No obstante, este Organismo Autónomo considera que el producto legislativo desborda el objeto perseguido por el Congreso de esa entidad federativa, en tanto que es muy impreciso y ambiguo, lo que da un amplio margen de aplicación arbitraria en perjuicio de las y los gobernados, tornándolo inconstitucional

A juicio de esta accionante, la norma en estudio vulnera el principio de taxatividad por lo siguiente:

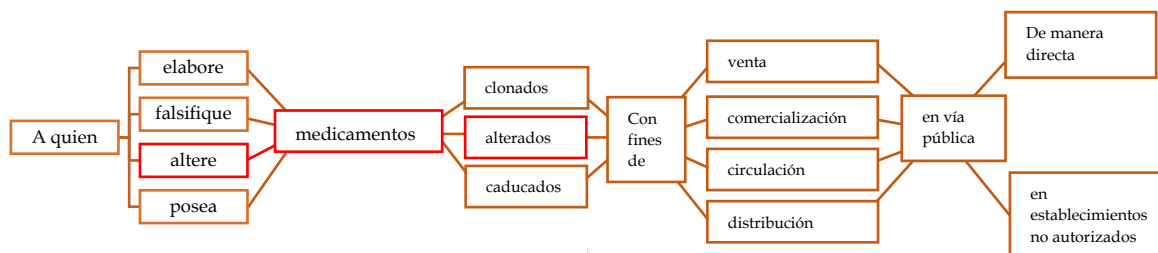
- ✓ Respecto, de la **conducta**: Descripción amplia, ambigua e imprecisa de la o las conductas prohibidas.
- ✓ Sobre la **pena**: Indebida remisión al artículo 464 Bis de la Ley General de Salud.

Respecto del primer vicio, es decir, el identificado con problemas de inteligibilidad de la o las conductas prohibidas, se considera que derivado de la forma en la que el legislador redactó el tipo penal, resulta demasiado complicado llevar a cabo un estudio objetivo de los elementos del delito, pues a juicio de esta Comisión Nacional no es posible advertir fácil y claramente el núcleo de la o las acciones penalmente relevantes, es decir, las conductas que serán efectivamente prohibidas ni las circunstancias específicas que deberán de presentarse en cada caso para tener por acreditado el ilícito.

Lo anteriormente dicho se debe a que el artículo en análisis está compuesto por diversas hipótesis jurídicas que pueden ser llevadas a cabo de distinta manera, pero que, en caso de ser materializadas, podrían dar lugar a incongruencias normativas o bien, dejar vacío el contenido de otra conducta prohibida, propiciando incertidumbre jurídica, como se explicará con mayor detalle más adelante. En ese sentido, la norma en análisis permite más de una interpretación, lo cual no es constitucionalmente admisible por virtud del principio de taxatividad en materia penal.

Para demostrar las anteriores afirmaciones, se estima pertinente reproducir el contenido de la norma en combate, atendiendo —al menos— a las dos interpretaciones posibles, de la siguiente manera:

Interpretación 1:



En caso de optar por esta interpretación, la disposición en estudio contiene incongruencias normativas que suponen la realización de conductas jurídicamente imposibles, ya que de admitir que son verbos rectores el “elaborar, falsificar, alterar o poseer” medicamentos, que se caractericen por estar “clonados, alterados o caducados”, no toma en cuenta hay acciones que no pueden ejecutarse, por ejemplo:

1) *elaborar medicamentos caducados*: no es posible llevar a cabo esa acción, es decir, que de origen sean caducos, puesto que la irregularidad del medicamento no se da por alteración de la fórmula o de alguno de sus componentes, sino porque ha expirado el tiempo recomendado para su consumo.

2) *falsificar medicamentos alterados*: esta conducta supone una doble antijuricidad. Para actualizarla es necesario que se cometan dos conductas: la falsificación de un medicamento “legítimo” y la alteración de este. Sin embargo, no es posible falsificar medicamentos alterados porque para que se considere un producto “falsificado” su fabricación tendría que haber sido conforme a la autorización otorgada para su producción por la autoridad competente, es decir, sin haber sido sujeta a alteración alguna.

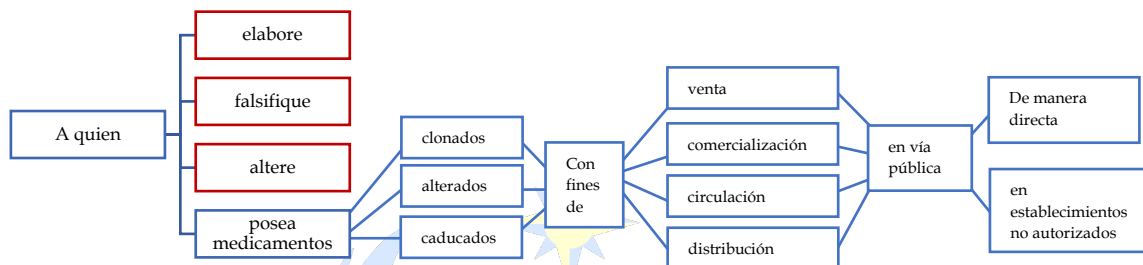
3) *alterar medicamentos alterados*, similar al caso anterior, la conducta implica cometer dos veces el mismo ilícito sobre el mismo objeto, es decir, se sanciona el alterar un producto de salud que ya fue alterado.

Como se puede observar por ese Alto Tribunal el legislador parece castigar a quién “elabora”, “falsifique”, “altere”, etc., medicamentos que **ya tienen características previas de ilicitud o irregularidad** en su composición, elaboración, producción, etc.

Contrario a lo que quiso punir el legislador, en realidad no está castigando a quien elabore, falsifique o altere medicamentos, sino que sanciona a quien realice dichos

actos sobre productos que ya están clonados, alterados y/o caducados; es decir, las conductas recaen sobre “medicamentos” ilícitos o anómalos.

Interpretación 2:



Ahora bien, si la interpretación adoptada es como la propuesta en este caso, se presenta un vacío legal en la descripción del tipo penal, pues solamente se podría configurar la conducta relativa a sancionar *a quien posea medicamentos clonados, alterados o caducados* con las finalidades y formas precisadas en el artículo en estudio, dejando inoperable los verbos consistentes en “*elabore*”, “*falsifique*” o “*altere*” ya que no recaen en ningún objeto, pues no se prevén circunstancias aplicables para estos casos.

Esta interpretación se da porque es la única en que cobra sentido la relación entre las características irregulares de los medicamentos que exige la norma (clonados, alterados y/o caducados) y la conducta que se sanciona (poseer); pues como ya se explicó en la primera interpretación de la norma, no es posible, por ejemplo, *falsificar un medicamento clonado*.

Asimismo, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la imprecisión del artículo en combate se da porque, entre otras cosas, pretende castigar **dos conductas distintas en una sola descripción típica**, que por su propia naturaleza fáctica no pueden ser sancionadas en un mismo delito, porque sus características o modalidades de ejecución son distintas entre sí, a saber:

Conducta 1

- **Elaborar, falsificar o alterar** medicamentos con fines de venta, comercialización, circulación y/o distribución.

Aquí se pretende inhibir, en general, la producción ilegal o ilegítima de medicamentos.

Conducta 2

- **Poseer** medicamentos **clonados, alterados y/o caducados** con fines de venta, comercialización, circulación y/o distribución.

En este supuesto, se sanciona la sola posesión de ese tipo de medicamentos (es decir, aquellas intrínsecamente irregulares) con fines de lucro, circulación o distribución.

Con lo anterior es posible advertir que las conductas contenidas en la disposición en análisis si bien tienen el mismo fin que es la comercialización de los medicamentos, lo cierto es que la diferencia sustancial radica en el verbo rector de cada una de ellas, pues por un lado, la primera podría decirse que es la acción consistente en “hacer” o “crear” los medicamentos que serán vendidos, siendo indiferente si quien los elaboró sea quien también lleve a cabo su comercialización; en la segunda, el verbo rector consiste en que el sujeto activo tenga en su posesión medicamentos cuya elaboración es ilícita con el objeto de venderlos, que en éste caso la ilegalidad se da independientemente de si quien vende esos medicamentos participó o no en la elaboración de los mismos.

En otras palabras, el tipo penal descrito en el artículo en estudio contiene **2 conductas distintas que no pueden ser englobadas en una misma descripción típica**, por ser naturalmente distintas, a pesar de que, atendiendo a la propia exposición de motivos, lo jurídicamente pertinente podría haber sido establecer dos tipos penales: uno sancionando la elaboración, fabricación o producción ilícita o irregular de los medicamentos, y otro en el que se castigue por la venta de esos medicamentos.

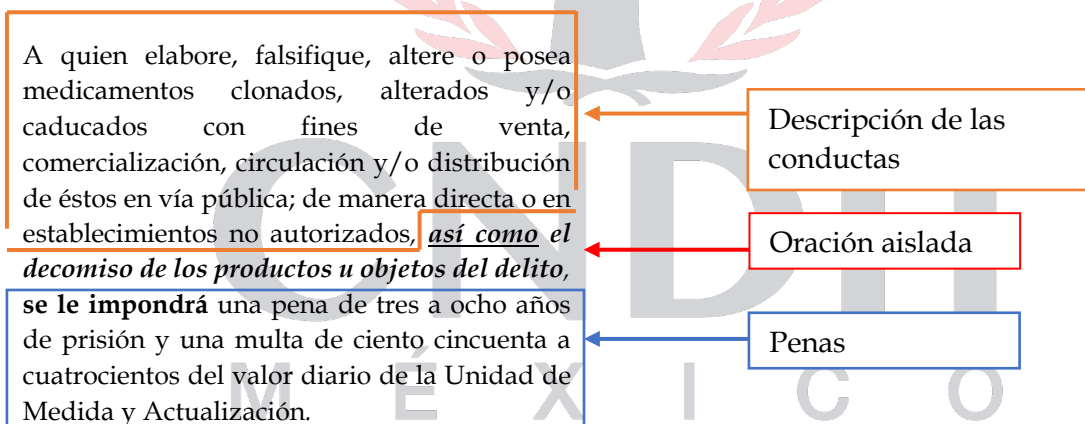
Aunado a ello, la disposición en estudio contiene vacíos legales que incluso permitirían que se siguieran llevando a cabo las conductas que se pretendió prohibir por el legislador local, por ejemplo, que alguna persona *elabore medicamentos falsos* con fines de venta, pero que esta comercialización se ejecute en un espacio privado (porque el tipo exige que sea en vía pública) o a través de interpósita persona o en establecimientos destinados a la venta de medicamentos con autorización, en estos

casos no se actualizará el tipo penal y por ende, no sería sancionado a pesar de tratarse de una de las conducta que pretendió *inhibir* el legislador.

De ahí que, además de la falta de claridad en la descripción del delito en estudio, el artículo resulta insuficiente para cumplir con el objetivo planteado por el Congreso del Estado de Guerrero.

Por otro lado, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que la porción normativa “*así como el decomiso de los productos u objetos del delito*” prevista en el primer párrafo el artículo en análisis no guarda congruencia con el texto mismo en el que se encuentra inmersa, ya que su introducción es aislada y no guarda relación con su ubicación normativa, que es la parte concerniente a la descripción de la conducta, más **no** al establecimiento de las consecuencias jurídicas por la comisión de la conducta, lo que no permite una interpretación taxativa de la misma.

Para una mejor comprensión, recordemos que la integración de la norma, en el primer párrafo, es el siguiente:



Como se observa, la porción normativa ya referida no guarda coherencia lógica con la redacción ni con los elementos del tipo penal en estudio, por lo que, conforme al principio de taxatividad en materia penal, no es posible conocer cuál es su significado, alcance o motivo por el cuál fue introducida de esa manera por el legislador guerrerense.

Debe recalarse que, por disposición constitucional, en materia penal no pueden interpretarse las normas por analogía o mayoría de razón, sino que dicho ejercicio debe llevarse a cabo conforme al texto de la disposición y los elementos que integran

el delito, en observancia del principio de exacta aplicación de la ley penal que establece el artículo 14 de la Ley Suprema.

En tal sentido, si bien podría argumentarse que la ubicación de la porción normativa *“así como el decomiso de los productos u objetos del delito”* fue por un error de técnica legislativa, lo cierto es que esa situación trasciende a nivel constitucional respecto de la aplicación e interpretación del artículo en combate, pues no podría asumirse que se trata de una sanción que será impuesta a la persona que comete el delito, ya que en tal caso se estaría, precisamente, llevando a cabo una interpretación por analogía, prohibida por el artículo 14 constitucional.

A juicio de esta Institución Nacional, todas las anteriores consideraciones son suficientes para evidenciar la falta de precisión del dispositivo en estudio que, incluso, lo hace inaplicable en algunos casos, constituyéndose una vulneración al principio de taxatividad en materia penal, respecto de la redacción de la o las conductas que se buscaron sancionar penalmente.

Ahora bien, como se mencionó en líneas previas, esta Comisión Nacional también considera que la norma contiene un vicio de inconstitucionalidad respecto de las consecuencias jurídicas que se impondrán a quien se le impute la comisión de alguna de las posibles conductas previstas en el artículo 170 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero.

En concreto, las sanciones que se aplicarán son las siguientes:

- Pena de 3 a 8 años de prisión.
- Multa de 150 a 400 veces UMAS.

En el segundo párrafo del artículo en estudio, el legislador dispuso la regla de que esas sanciones serán independientes de las que establezca *“el Artículo 464 Bis de la la (sic) Ley General de Salud”* y las que se desprendan tanto de la Ley de Salud del Estado y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Guerrero.

Por lo tanto, se constituye como una previsión normativa que el órgano jurisdiccional que conozca de la causa está obligado a observar al momento de determinar e individualizar la sanción que se le impondrá a la persona que se le imputa la comisión del hecho delictivo.

En la especie, se somete a escrutinio ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación la remisión textual al artículo 464 Bis de la Ley General de Salud, que dispone lo siguiente:

“Artículo 464-Bis.- Al que por sí o por interpósita persona, teniendo conocimiento o a sabiendas de ello, autorice u ordene, por razón de su cargo en las instituciones alimentarias a que se refiere el artículo 199-Bis de este ordenamiento, la distribución de alimentos en descomposición o mal estado que ponga en peligro la salud de otro, se le impondrá la pena de seis meses a dos años de prisión o pena pecuniaria de 500 a 5 mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal o la zona económica de que se trate.

Cuando la conducta descrita en el párrafo anterior sea producto de negligencia, se impondrá hasta la mitad de la pena señalada.”

Como se observa, el artículo prevé el delito de autorizar u ordenar la distribución de alimentos en descomposición o mal estado que pongan en peligro la salud de las personas.

A la luz de lo anterior, en caso de que se actualice el delito previsto en el artículo 170 Bis del Código Penal guerrerense, la autoridad correspondiente deberá acudir al artículo 464 Bis de la Ley General de Salud, a efecto de aplicar la sanción penal ahí prevista.

Sin embargo, existe imposibilidad jurídica para aplicar la sanción a la que se refiere el numeral de la Ley General de Salud al que se remite, pues se trata de conductas totalmente distintas, por lo que aun cuando a la persona se le declare culpable por la comisión del hecho delictivo descrito en el artículo 170 Bis del Código Penal guerrerense, es decir, por alterar, falsificar, clonar, etc., medicamentos y comercializarlos, no se podrá aplicar la sanción de la Ley General aludida porque **son delitos distintos que no guardan ninguna relación entre sí.**

Dicha situación genera un estado de incertidumbre tanto para los destinatarios de la norma, como del órgano jurisdiccional que conoce del asunto, pues los primeros no tendrán certeza del por qué se les podría aplicar la sanción por la comisión del delito de autorizar u ordenar la distribución de alimentos en descomposición o mal estado que pongan en peligro la salud de las personas, si no cometieron la conducta; mientras que el segundo, se encontrará jurídicamente imposibilitado para imponer la sanción que la ley le obliga a imponer.

En ese sentido, el legislador no emitió una norma clara, precisa y exacta respecto de la consecuencia jurídica por la comisión del ilícito, por lo que es evidente que se violenta el principio de taxatividad, que exige un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley, dificultando así la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis delictiva descrita en la ley -el tipo- y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico. Por ello se incumple con la exigencia de que establezca con exactitud la sanción penal que se puede aplicar a aquellas personas que hubieren sido declaradas culpables por la comisión del delito previsto en el artículo 170 Bis impugnado del Código Penal guerrerense.

Finalmente debe recordarse que, tratándose de tipos penales, el empleo de las prácticas interpretativas es inadmisibles, en atención del principio de taxatividad, dado que como se ha reiterado, las conductas punibles y su sanción deben estar previstas en ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extralegales, y que implica la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón, y la prohibición de tipos penales ambiguos.

Por todo lo anterior, este Organismo Nacional sostiene que el artículo 170 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero, además de haber sido expedido por una autoridad inhabilitada para legislar en materia de medicamentos como se explicó en el primer concepto de invalidez, es inconstitucional por vulnerar el principio de taxatividad en materia penal, dado que es demasiado ambiguo e impreciso, causando inseguridad jurídica y propiciando una aplicación arbitraria en perjuicio de las y los gobernados.

2. Inconstitucionalidad del artículo 229 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero

El artículo que será estudiado es el siguiente:

“Artículo 229 Bis. Robo de medicamentos.

Comete el delito de robo de medicamentos, quien sustraiga o se apodere de forma indebida de dichos medicamentos destinados para la atención médica del sector salud del Estado de Guerrero y cuyo objetivo sea lucrar o utilizarlo para beneficio propio. Este delito se sancionará de cuatro a seis años de prisión y multa de mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización. A quien utilice, trafique o comercialice con los medicamentos robados, se le impondrán de seis a doce años y multa de dos mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.

Estas sanciones serán independientes de las que establezca el Artículo 464 Bis de la (sic) Ley General de Salud del Estado y las que se desprendan tanto de la Ley de Salud y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Guerrero.”

Al respecto, en la exposición de motivos, la legisladora promovente manifestó¹⁹ que *“el robo de medicamentos es una de las causas, por las cuales hay desabasto en la Entidad”* por lo que propuso la tipificación de ese delito a efecto de *“que se coadyuve a que los medicamentos lleguen oportunamente a manos de las personas que los necesitan urgentemente, así como que se constituya en agravante este delito, cuando sea cometido por Servidores Públicos del Estado.”* Lo anterior también fue retomado por la Comisión de Justicia del Congreso local, enfatizando que en esa entidad federativa se presenta una gran problemática respecto del robo de medicamentos, por lo que era necesario prevenir esa conducta ilícita.

Dicho lo anterior, este Organismo Nacional considera que el artículo 229 Bis del Código Penal en estudio es transgresor del derecho a la seguridad jurídica y del principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad.

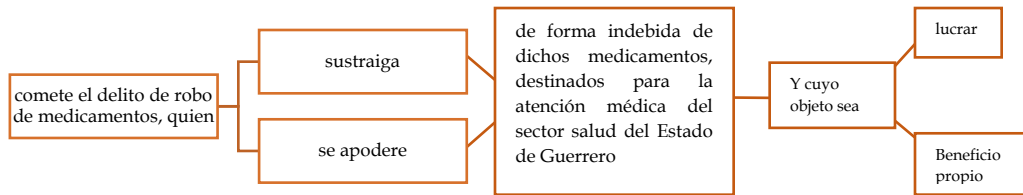
Tal como ya se ha explicado, por virtud del contenido del derecho humano a la seguridad jurídica y del principio de legalidad en materia penal en su vertiente de taxatividad, el legislador está obligado a describir con exactitud las conductas consideradas ilícitas, así como sus consecuencias jurídicas, pues solo así se evitarán confusiones en su aplicación en demérito en la defensa del procesado.

Sin embargo, la norma impugnada no cumple con ese estándar de validez, al menos, respecto de las penas que se impondrán por la comisión de una de las conductas tipificadas como delitos, en perjuicio de la seguridad jurídica de las y los guerrerenses.

De la lectura del artículo en combate se advierte que contiene dos conductas que serán sancionadas penalmente, como a continuación se precisa:

¹⁹ Iniciativa presentada por la Diputada Leticia Mosso Hernández, del Grupo Parlamentario Partido del Trabajo.

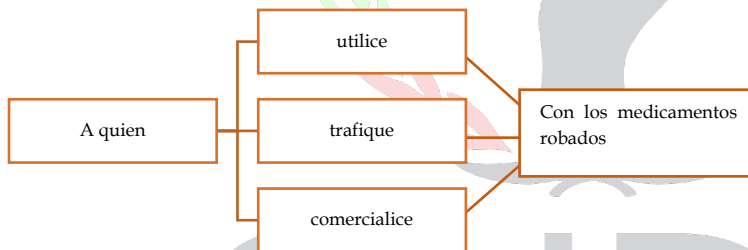
Conducta 1



En este caso, las sanciones serán las siguientes:

- Pena de prisión de 4 a 6 años.
- Multa de 1,000 veces UMA.

Conducta 2



Ante su comisión, se impondrán las siguientes sanciones:

- No se especifica el tipo de pena, pero la temporalidad será de 6 a 12 años.
- Multa de 2,000 veces UMA.

Aunado a ello, en el segundo párrafo del artículo en estudio el legislador dispuso que esas penas serán independientes de las que establezca “el Artículo 464 Bis de la la (sic) *Ley General de Salud del Estado*” y las que se desprendan tanto de la Ley de Salud del Estado y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Guerrero.

Por lo tanto, se constituyen como reglas que el órgano jurisdiccional que conozca de la causa está obligado a observar al momento de determinar e individualizar la sanción que se le impondrá a la persona que se le imputa la comisión del delito.

Ahora bien, debe precisarse que en este apartado se somete a escrutinio ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación las siguientes dos cuestiones:

1. ausencia del tipo de pena que se impondrá por la comisión del delito de utilización, tráfico o comercialización de medicamentos robados cuya duración será de 6 a 12 años, lo que produce un estado de incertidumbre en perjuicio de las y los gobernados.
2. Indebida remisión a “el Artículo 464 Bis de la la (sic) Ley General de Salud del Estado”, pues el referido ordenamiento no existe en el sistema jurídico guerrerense.

La anterior puntualización es importante toda vez que la inconstitucionalidad por el establecimiento de multas fijas será desarrollada en el siguiente concepto de invalidez, ya que, si bien dicha situación también genera la invalidez de la disposición, lo cierto es que el principio constitucional de proporcionalidad de las penas es el que está siendo directamente transgredido, de manera que implica un estudio particular.

Dicho lo anterior, respecto del primer punto, es pertinente recordar que la norma criminaliza lo siguiente:

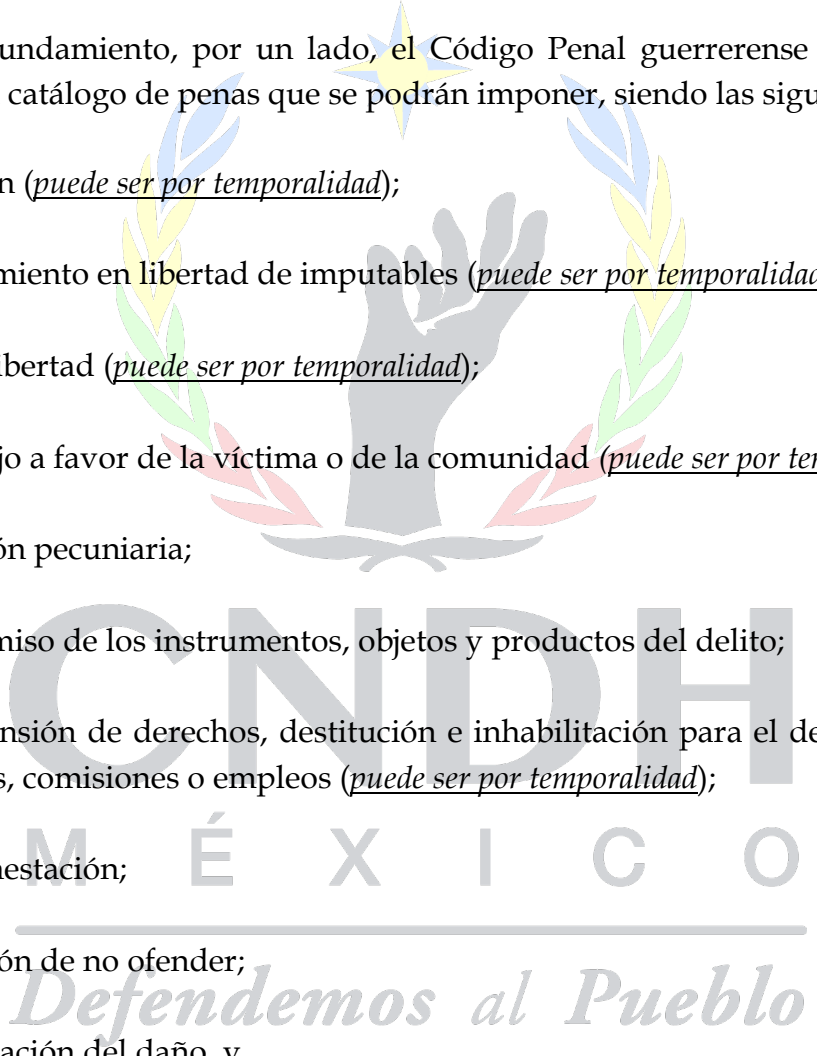
- A quien utilice, trafique o comercialice con los medicamentos robados, se le impondrán de seis a doce años y multa de dos mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.

Como se aprecia, cualquier persona puede llevar a cabo la conducta delictiva, incluidas las personas morales a través de sus representantes, socios, o empleados, por lo que, dependiendo de quién es el sujeto activo, se determinará el tipo de consecuencia jurídica que se le impondrá.

Ahora en el caso concreto, **el legislador no definió la medida punitiva aplicable a la temporalidad de 6 a 12 años** ante la comisión del hecho antijurídico, lo cual se constituye como una transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, dado que genera incertidumbre jurídica, pues no se tiene certeza de cuál será la consecuencia jurídica que se impondrá a la persona que se le imputa la comisión del hecho delictivo.

Efectivamente, la omisión de especificar la clase de pena en número de años para la conducta tipificada en el artículo impugnado genera incertidumbre jurídica, puesto el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero contempla diversas consecuencias jurídicas ante la comisión de un hecho antijurídico, que dependerán del momento procesal en el que se están imponiendo, así como de las características específicas de cada caso, a saber: penas, medidas de seguridad o consecuencias jurídicas accesorias .

A mayor abundamiento, por un lado, el Código Penal guerrerense prevé en su artículo 32 el catálogo de penas que se podrán imponer, siendo las siguientes:

- 
1. Prisión (puede ser por temporalidad);
 2. Tratamiento en libertad de imputables (puede ser por temporalidad);
 3. Semilibertad (puede ser por temporalidad);
 4. Trabajo a favor de la víctima o de la comunidad (puede ser por temporalidad);
 5. Sanción pecuniaria;
 6. Decomiso de los instrumentos, objetos y productos del delito;
 7. Suspensión de derechos, destitución e inhabilitación para el desempeño de cargos, comisiones o empleos (puede ser por temporalidad);
 8. Amonestación;
 9. Caución de no ofender;
 10. Reparación del daño, y
 11. Tratamiento reeducativo psicoterapéutico.

Por otro lado, en el artículo 34 del referido Código Penal guerrerense, se contiene el catálogo de consecuencias jurídicas accesorias que serán aplicables a las personas morales:

1. Disolución;
2. Suspensión (*puede ser por temporalidad*);
3. Prohibición de realizar determinadas operaciones (*puede ser por temporalidad*);
4. Intervención, y
5. Remoción.

A la luz de lo anterior, se considera que en virtud de que el legislador solamente dispuso que a quien (cualquier persona) cometa el delito de utilización, tráfico o comercialización de medicamentos robados, entre otras cosas, “*se le impondrá de seis a doce años...*”, no se tiene certeza de si ese plazo se aplicará para una pena o alguna otra consecuencia jurídica, en este último caso, si el hecho fue cometido por una persona moral.

Bajo el contexto apuntado, la sola referencia a un mínimo y un máximo de tiempo de sanción no permite concluir sin ambigüedad que la pena señalada en número de años para el delito previsto en el artículo 229 Bis del ordenamiento en estudio, corresponde a la de prisión, pues, considerando el catálogo de sanciones que establece, varias de las allí enlistadas pueden ser aplicadas por temporalidad²⁰.

Consecuentemente, al generar incertidumbre jurídica tanto para los gobernados como para los operadores jurídicos que deben aplicar la sanción, este Organismo Nacional considera que la porción normativa que contempla la pena por la comisión del delito de utilización tráfico o comercialización de medicamentos robados prevista en el primer párrafo del artículo 229 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero, que a letra dice: “*se le impondrá de seis a doce años...*”, contraviene los derechos de seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley penal.

Ahora bien, respecto a la indebida remisión al “*Artículo 464 Bis de la la (sic) Ley General de Salud del Estado*”, contenida en el segundo párrafo del artículo 229 Bis del

²⁰ Por cuestiones similares, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 47/2021, en sesión pública del 10 de mayo de 2022, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

Código Penal local, esta Comisión Nacional considera que el legislador tampoco fue cuidadoso al llevar a cabo tal reenvío normativo.

Como ya se explicó, en el segundo párrafo del artículo en estudio se establece que las sanciones que se impongan serán independientes de las que establezca, entre otros ordenamientos, en “el Artículo 464 Bis de la la (sic) Ley General de Salud del Estado”.

Sin embargo, este Organismo realizó la consulta de la legislación que conforma el sistema jurídico del Estado de Guerrero, sin que se advirtiera la existencia del ordenamiento al que remitió el legislador guerrerense.

De ahí que se afirme que la “Ley General de Salud del Estado” **no existe**, por consecuencia, el numeral 464 Bis al que remitió el legislador local tampoco, por lo que es inconcuso que no se establece sanción alguna que podría ser aplicada adicionalmente a quien cometió el delito, de manera que el enunciado normativo impugnado genera incertidumbre tanto para los gobernados, en virtud de que no conocerán a que penas se refirió el Congreso del estado de Guerrero, como a los operadores jurídicos, pues estarán jurídicamente imposibilitados de observar ese mandato de ley en virtud de la inexistencia el marco legal aludido en la norma impugnada.

Por todas esas consideraciones, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que se debe declarar la invalidez de los artículos 170 Bis y 229 Bis, en las porciones normativas impugnadas, del Código Penal para el Estado de Guerrero, Número 499, por vulnerar el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

TERCERO. El artículo 229 Bis del Código Penal guerrerense establece que quien robe medicamentos con el objetivo de lucrar o utilizarlos, será sancionado, entre otras penas, con multas de 1000 veces o 2000 veces el valor diario de la unidad de medida y actualización (UMAS), según corresponda.

Se considera que dichas sanciones transgreden el principio de proporcionalidad de las penas, así como la prohibición de penas inusitadas en materia punitiva, pues establecen una multa fija como consecuencia jurídica por la comisión del delito, constituyéndose como una pena absoluta e inflexibles que no permite un

margen de apreciación para que los operadores jurídicos puedan individualizarla de manera casuística, atendiendo a la gravedad del ilícito y al grado de culpabilidad del sujeto activo.

En este último concepto de invalidez se desarrollarán los argumentos por los cuales esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que las porciones normativas impugnadas del artículo 229 Bis del Código Penal guerrerense contravienen el bloque de regularidad constitucional.

Para exponer los argumentos que hacen patente la inconstitucionalidad de las disposiciones normativas impugnadas, el presente apartado se dividirá en dos secciones: en la primera se abordará el contenido y alcance del principio constitucional que se estima vulnerado; y, en la segunda, se desarrollarán las consideraciones que revelan la transgresión a éstos ocasionada por los fragmentos normativos cuestionados.

A. Principio de proporcionalidad de las penas y prohibición de penas inusitadas

Uno de los principios constitucionales que debe observarse en el derecho penal es el de proporcionalidad en las penas, que se encuentra consagrado en el artículo 22 de la Constitución Federal, el cual implica una obligación para el legislador de establecer sanciones razonables en atención al bien jurídico afectado, el grado de culpabilidad del actor y las agravantes y atenuantes previstos en el sistema jurídico.

El artículo 22 constitucional, en su primer párrafo, prohíbe la instauración de penas inusitadas y trascendentales, a la vez que mandata que todas las sanciones penales deben ser proporcionales al delito cometido. Para mayor claridad, a continuación, se transcribe dicho numeral:

*“Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.
(...)”.*

De la literalidad de esta disposición de rango constitucional se desprende que una sanción penal no debe ser genérica, absoluta y aplicable a todos los casos, sino que, por el contrario, atendiendo a cada caso en particular, con base en el delito cometido

y el bien jurídico tutelado, los operadores jurídicos deben tener la facultad de individualizar la pena tomando en consideración factores como la capacidad económica del infractor, la reincidencia y, en general, cualquier otro que sea apto para evidenciar el grado de gravedad de la falta.

Al respecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que en concordancia con el citado artículo 22 constitucional, las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha pena.²¹

En esa medida, ha reiterado que el establecimiento de multas fijas es inconstitucional pues al aplicarse a todos por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares.²²

Asimismo, dicho artículo constitucional prohíbe las penas inusitadas y trascendentales. En relación con lo que aquí interesa, el Pleno de ese Alto Tribunal ha sostenido que por “pena inusitada”, en su acepción constitucional, debe entenderse aquella que ha sido abolida por inhumana, cruel, infamante y excesiva o porque no corresponde a los fines que persigue la penalidad.²³

Ahora bien, el principio de proporcionalidad de las penas se erige como un límite al *ius puniendi*, es decir, en una prohibición de exceso de la injerencia del Estado al momento de establecer las penas, las cuales deben ajustarse al grado de afectación al bien jurídico tutelado. Además, conviene destacar que dicha exigencia opera tanto

²¹ Véase: Tesis de jurisprudencia P./J. 10/95, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Julio de 1995, página 19, de rubro “MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES”; tesis de jurisprudencia 2ª./J. 5/2008 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, enero de 2008, p. 433, de rubro: “**MULTA FIJA. EL ARTÍCULO 165 DE LA LEY DE LOS SERVICIOS DE VIALIDAD, TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE JALISCO QUE PREVÉ SU IMPOSICIÓN, VIOLA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**”.

²² *Idem*.

²³ Tesis de jurisprudencia P./J. 126/2001 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, octubre de 2001, p. 14, de rubro: “**PENA INUSITADA. SU ACEPCIÓN CONSTITUCIONAL**”.

para el legislador, al momento de crear las normas, como para el operador jurídico, al momento de su aplicación, e incluso en el momento de su ejecución.

De esta manera, en lo que atañe a la labor legislativa, se traduce en una obligación para las autoridades que intervienen en la creación y modificación de las normas, de establecer sanciones razonables en atención al bien jurídico afectado, el grado de culpabilidad del actor, así como las agravantes y atenuantes previstas en el sistema jurídico.

Por otro lado, no se soslaya que el legislador en materia penal tiene amplia libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, sin embargo, al configurar las leyes punitivas debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, entre ellos, los de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, a fin de que la aplicación de las penas no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano, conforme a los artículos 14, 16, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Federal.²⁴

En ese sentido, el legislador tiene la obligación de crear un marco normativo que posibilite el respeto al principio de proporcionalidad en abstracto de la pena, en aras de permitir a los operadores jurídicos individualizarla de manera adecuada, al ser este último quien determina el nivel de la sanción que debe aplicarse en cada caso en concreto.

Se reitera que, en la creación de las penas y el sistema para la imposición de estas, el legislador no cuenta con libertad absoluta para su establecimiento en la ley, sino que debe atender a diversos principios, como en la especie, lo es el de la proporcionalidad entre delito y pena, ya que de ello dependerá si su aplicación es no humanitaria, infamante, cruel o excesiva, o, por el contrario, es acorde a los postulados constitucionales.²⁵

Defendemos al Pueblo

²⁴ Cfr. la tesis de jurisprudencia P./J. 102/2008 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, p. 599, del rubro: **“LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA.”**

²⁵ Cfr. la tesis 1ª./J.114/2010, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXIII, pág. 340, enero 2011, del rubro: **“PENAS Y SISTEMA PARA SU APLICACIÓN. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO JUSTIFICAR EN TODOS LOS CASOS Y EN FORMA EXPRESA, LAS RAZONES DE SU ESTABLECIMIENTO EN LA LEY.”**

Ahora bien, la proporción entre delito y pena, en el caso del Poder Legislativo, se refiere a hacer depender la gravedad de la pena en forma abstracta, lo cual se encuentra relacionado con la naturaleza de la conducta típica cometida, el bien jurídico protegido y el daño que se causa al mismo. Esto permite advertir la importancia que tiene el que el órgano legislativo justifique, en todos los casos y en forma expresa, en el proceso de creación de la ley, cuáles son las razones del establecimiento de las penas y el sistema de aplicación de estas, para cuando una persona despliega una conducta considerada como delito.²⁶

Con base en las consideraciones anteriores, válidamente podemos afirmar que el principio de proporcionalidad de la pena constriñe al legislador a establecer una sanción adecuada que corresponda a la gravedad del ilícito, lo cual se determina de acuerdo con lo siguiente:

1. Naturaleza del delito cometido.
2. Bien jurídico protegido.
3. Daño causado.

En otras palabras, la magnitud de la pena debe necesariamente corresponder con la gravedad del delito y el grado de culpabilidad de la persona, para que se encuentre en proporción con el daño causado.

A *contrario sensu*, de no actualizarse estas condiciones, estaríamos ante la presencia de sanciones fijas e invariable, aplicables a todos los casos y, por tanto, resultaría en una pena excesiva; dando lugar a que pueda considerarse como una pena inusitada, por no señalar un margen para su aplicación por parte del operador jurídico.

En esta tesitura, se insiste en que una obligación inherente al legislador es el establecimiento de penas graduables que permitan al juzgador tomar en cuenta los supuestos señalados, es decir, que no es factible el establecimiento de penas absolutas e invariables que imposibiliten la aplicación casuística de las mismas.

En ese orden de ideas, la pena es excesiva cuando la ley no señala bases suficientes para que la autoridad judicial pueda tener elementos para individualizarla;

²⁶ *Ídem*.

especialmente, cuando la ley no permite establecer su cuantía con relación a la responsabilidad del sujeto infractor.²⁷

De acuerdo con lo previsto en los artículos 14 y 22 constitucionales, el legislador debe establecer un sistema de sanciones que permita a la autoridad judicial individualizar suficientemente la pena que decreta, a fin de que el juez pueda determinar justificadamente la sanción respectiva, atendiendo al grado de responsabilidad del sujeto implicado y de conformidad con las circunstancias del asunto.²⁸

En ese entendido, es claro que mediante un sistema de imposición de sanciones fijas no es factible la individualización de la pena, toda vez que cualquiera que sea la conducta reprochable y las circunstancias de hecho acaecidas, el lapso de la sanción será siempre, para todos los casos, invariable, con lo cual se cierra la posibilidad de justificar adecuadamente la determinación de la pena, respecto de la culpabilidad del sujeto y las circunstancias en que se produjo la conducta típica.²⁹

En otras palabras, el establecimiento de este tipo de sanciones absolutas o fijas tendría como consecuencia que el operador jurídico se encuentre imposibilitado para valorar el ilícito tomando en consideración la gravedad del delito y el grado de culpabilidad, para imponer una sanción que se estime justa al estar en consonancia con el *quantum* de la pena dentro de un mínimo y un máximo.

En sentido similar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la pena debe ser individualizada según las características del delito, la participación del acusado y su grado de culpabilidad. Aunado a que la imposición de sanciones se encuentra sujeta a ciertas garantías procesales y el cumplimiento de estas debe ser estrictamente observado y revisado.³⁰

En congruencia con lo anterior, para la determinación de la gravedad de la conducta, se debe tomar en cuenta:

²⁷ Cfr. la Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 86/2016, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 18 de junio de 2019, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, párr.36

²⁸ *Ibidem*, párr. 39.

²⁹ *Ibidem*, párr. 40.

³⁰ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Dacosta Cadogan vs. Barbados. Sentencia de 24 de septiembre de 2009 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

- El valor del bien jurídico y su grado de afectación.
- La naturaleza dolosa o culposa de la conducta.
- Los medios empleados.
- Las circunstancias de tiempo, modo, lugar u ocasión del hecho.
- La forma de intervención del sentenciado.

Es decir, deben considerarse todas las circunstancias especificadas, para que exista la posibilidad de que el juzgador se mueva dentro de un límite mínimo y un máximo, según su arbitrio y de acuerdo con las circunstancias de ejecución del delito, la gravedad del hecho y las peculiaridades del acusado o del ofendido para obtener el grado de culpabilidad y con éste imponer las sanciones respectivas de forma prudente, discrecional y razonable.

Finalmente, valga decir que la prohibición de penas excesivas guarda relación directa con el respeto a la dignidad e impone un límite a la facultad punitiva del Estado, de modo que se hace extensivo al legislador para que, en abstracto, propicie el respeto al principio de proporcionalidad y demás principios constitucionales que resulten aplicables.

B. Inconstitucionalidad de las porciones normativas impugnadas

Una vez expuesto lo anterior, enseguida se evidenciará la incompatibilidad con el bloque de constitucionalidad de nuestro país de las porciones normativas impugnadas del artículo 229 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero.

Defendemos al Pueblo

Para arribar a la anterior conclusión, primero debemos recordar el contenido textual del artículo en análisis:

“Artículo 229 Bis. Comete el delito de robo de medicamentos, quien sustraiga o se apodere de forma indebida de dichos medicamentos destinados para la atención médica del sector salud del Estado de Guerrero y cuyo objetivo sea lucrar o utilizarlo para beneficio propio. Este delito se sancionará de cuatro a seis años de prisión y multa de mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización. A quien utilice, trafique o comercialice con los medicamentos robados, se le impondrán de seis a doce años y multa de dos mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.”

Estas sanciones serán independientes de las que establezca el Artículo 464 Bis de la (sic) Ley General de Salud del Estado y las que se desprendan tanto de la Ley de Salud y la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Guerrero."

Ahora, como ya se explicó en el segundo concepto de invalidez, la norma carece de claridad que impide conocer las conductas que efectivamente sanciona; no obstante, de su literalidad podemos advertir que el legislador pretendió dividir el tipo penal en dos descripciones típicas:

Conducta 1:

- Hecho delictivo: Comete el delito de robo de medicamentos, quien sustraiga o se apodere de forma indebida de dichos medicamentos destinados para la atención médica del sector salud del Estado de Guerrero y cuyo objetivo sea lucrar o utilizarlo para beneficio propio.

Sanciones:

- Prisión de 4 a 6 años.
- **Multa de 1,000 veces UMAS.**

Conducta 2:

- Hecho delictivo: A quien utilice, trafique o comercialice con los medicamentos robados.

Sanciones:

- *de 6 a 12 años (inconstitucionalidad denunciada por vulnerar el principio de taxatividad en materia penal).*
- **Multa de 2,000 veces UMAS.**

Así las cosas, ante la configuración de cualquiera de las conductas descritas, la autoridad jurisdiccional competente podrá aplicar las penas de prisión y **multa**, según corresponda.

Atento a lo anterior, a juicio de este Organismo Nacional, el legislador guerrerense inobservó el parámetro de regularidad constitucional al determinar el monto que se deberá pagar como pena pecuniaria por la comisión de alguna de las conductas ahí previstas, pues previo montos fijos, lo cual no permite que la persona juzgadora pueda llevar a cabo una adecuada individualización de la misma, lo cual contraviene frontalmente el artículo 22 de la Constitución General, específicamente, en lo relativo a la proporcionalidad de las penas y la prohibición de penas inusitadas.

A mayor abundamiento, como se dijo en el subapartado anterior, el artículo 22 de la Constitución General, en su primer párrafo, dispone que una sanción penal no debe ser absoluta y aplicable indistintamente a todos los casos, sino que, por el contrario, deberá atender a cada caso en particular, con base en el delito cometido y al bien jurídico tutelado, para que los operadores jurídicos tengan la oportunidad de individualizar la pena.

Teniendo claro el mandato constitucional, las porciones normativas impugnadas se constituyen como una **pena invariable**, por no establecer límites mínimos y máximos para su aplicación, lo que acarrea como consecuencia que, al momento de la configuración del tipo penal, el juzgador se encuentre imposibilitado para individualizarla, tomando en cuenta factores como el daño al bien jurídico tutelado, el grado de reprochabilidad del sujeto activo, entre otros elementos a considerar para la imposición de la consecuencia normativa.

En esa virtud, si el legislador local estableció textualmente que, ante la actualización de alguna de las conductas prohibidas se impondrán multas fijas de 1000 o 2000 UMAS (según corresponda), lo que devela que indudablemente estamos ante una pena fija e invariable, aplicable a todos los casos en los que la conducta de que trate se ajuste a alguna de las hipótesis normativas enunciadas.

Es así que las multas fijas previstas en la disposición combatida no permiten a la autoridad jurisdiccional individualizarla de manera adecuada, es decir que, al no señalar una cantidad mínima y una máxima para su aplicación, impide realizar una valoración de los diversos factores que permitan determinar su *quantum*, tomando en consideración las particularidades del caso, de ahí que se sostenga que transgreden directamente el principio de proporcionalidad de las penas consagrado en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este punto resulta pertinente traer a colación que ese Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 46/2019³¹, señaló que no todas las multas fijas resultan inconstitucionales, es decir, tratándose de conductas totalmente objetivas y que no son impuestas en un procedimiento seguido en forma de juicio, es admisible que las sanciones pecuniarias previstas no establezcan montos mínimos y máximos para su individualización.

A *contrario sensu*, respecto de las sanciones o multas que sean aplicadas en un juicio, las normas que las señalan deben, necesariamente, establecer montos mínimos y máximos para su individualización.

En el caso, se estima que se surte el último de los supuestos anotados, pues la norma impugnada se refiere a la imposición de una pena por la comisión de un delito, por lo que es evidente que será aplicada en el proceso respectivo por la autoridad jurisdiccional correspondiente. Esto, pues las reglas para la imposición de las penas constituyen una de las facultades esenciales del procedimiento, de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales³², que establece que los jueces y tribunales deben estar en posibilidad de decretar las sanciones que señalan para cada delito, teniendo en cuenta la gravedad de la conducta típica y el grado de culpabilidad del sentenciado.

En congruencia con lo anterior, para la determinación de la gravedad de la conducta se debe considerar y valorar:

- El valor del bien jurídico y su grado de afectación.
- La naturaleza dolosa o culposa de la conducta.
- Los medios empleados.
- Las circunstancias de tiempo, modo lugar u ocasión del hecho.
- La forma de intervención del sentenciado.

³¹ Resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 24 de octubre de 2019.

³² Artículo 410 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

En esa tesitura, tomando en cuenta todas las circunstancias especificadas, existe la posibilidad de que el juzgador se mueva dentro de un parámetro mínimo y un máximo, según su arbitrio y de acuerdo con las circunstancias de ejecución del delito, la gravedad del hecho y las peculiaridades del acusado o del ofendido, para obtener el grado de culpabilidad y con éste imponer las sanciones que correspondan de forma prudente, discrecional y razonable.

Por lo anterior, las multas de 1000 y 2000 UMAS correspondientes al delito de robo o utilización de medicamentos robados que describe el artículo 229 Bis del Código Penal para el Estado de Guerrero, al ser multas fijas e invariables que no prevén un límite mínimo y un máximo de aplicación, impidiendo que el juzgador individualice la pena, son violatorias de los artículos 14 y 22 de la Constitución General.

Hay que recordar que ese Alto Tribunal, en diversos precedentes, ha determinado que las normas que establezcan penas que no señalen las bases suficientes para que la autoridad judicial las individualice al caso concreto son inconstitucionales; específicamente porque **no permite establecer su determinación en relación con la responsabilidad del infractor.**³³

Debe hacerse notar que normas como en la especie, al estar configuradas las multas de forma fija, provoca su inflexibilidad, lo que impide que exista proporcionalidad y razonabilidad suficientes entre su imposición y la gravedad del delito cometido, habida cuenta que el establecimiento del monto invariable impide que para su aplicación judicial se valoren, entre otros factores, el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para que se individualice entre un mínimo y un máximo, así como el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo.

El legislador no debe perder de vista que, al crear las normas penales, está constreñido a lo que señala la Norma Suprema, por lo que, al formular la cuantía de

³³ Tesis de jurisprudencia 1ª./J. 42/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta del Tomo XXX, julio de 2009, página 218, del rubro: ***“INHABILITACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, LOS ARTÍCULOS 129, 131, 133, 136 Y 259 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MÉXICO QUE ESTABLECEN DICHA PENA POR UN TÉRMINO DE VEINTE AÑOS SIN SEÑALAR LÍMITES MÍNIMOS Y MÁXIMOS DE APLICACIÓN, VIOLAN LOS ARTÍCULOS 14 Y 22 (ESTE ÚLTIMO VIGENTE HASTA ANTES DE LA REFORMA DE 2008) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”***.

Igualmente véanse la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 155/2017 y su acumulada 156/2017, en sesión del 17 de enero de 2020, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández

las penas, debe atender a los diversos principios constitucionales, como la proporcionalidad y el sistema de aplicación de las mismas.³⁴

En esa línea, del análisis de las porciones normativas impugnadas, es inconcuso que las sanciones económicas previstas en el artículo cuestionado se erigen como multas fijas e invariables, contrarias al principio de proporcionalidad de las penas y prohibición de penas inusitadas, pues no precisan los elementos suficientes para que el juzgador pueda individualizarlas, lo que no permite establecer su *quantum* en relación con la responsabilidad de la persona. Además, el grado de responsabilidad es un elemento central para la medición de la pena y un parámetro de su limitación, pues nadie puede ser castigado más duramente de lo que le es reprochable.

Sobre este tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la pena debe ser individualizada según las características del delito, la participación del acusado y su grado de culpabilidad. Aunado a que la imposición de sanciones se encuentra sujeta a ciertas garantías procesales y el cumplimiento de estas debe ser estrictamente observado y revisado³⁵.

En ese sentido el Tribunal Regional se ha pronunciado, al examinar el problema que se presenta cuando la legislación interna sanciona sin tomar en cuenta la gravedad de los hechos y los elementos que pueden concurrir en ellos, señalando que si una ley ordena la aplicación de una pena de manera automática y genérica, el juez de la causa no podrá considerar datos básicos para determinar el grado de culpabilidad del agente e individualizar la pena³⁶, viéndose obligado a imponer mecánicamente la sanción prevista, para todas las personas responsables del delito.

Por todo lo argumentado, es evidente que el establecimiento de las multas fijas previstas en el artículo 229 Bis del Código Penal para el Estado de Guerrero, de 1000 o 2000 UMAS, según corresponda, se aplicarán de forma invariable para todos los casos en los que se actualice el tipo penal, lo cual no permite la individualización

³⁴ Tesis 1ª./J. 114/2020, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXIII, enero 2011, materia penal-constitucional, pág. 340, del texto siguiente: ***“PENAS Y SISTEMA PARA SU APLICACIÓN. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO JUSTIFICAR EN TODOS LOS CASOS Y EN FORMA EXPRESA, LAS RAZONES DE SU ESTABLECIMIENTO EN LA LEY”***.

³⁵ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Dacosta Cadogan vs Barbados. Sentencia de 24 de septiembre de 2009 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

³⁶ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros. Sentencia de 21 de junio de 2002, párrafo 103

judicial casuística, en virtud de que no importan las circunstancias del hecho, el *quantum* de la sanción respectiva será siempre el mismo, lo que las hace desproporcionales y, por tanto, inconstitucionales, por lo que deben ser expulsadas del sistema jurídico de la entidad.

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 invalidez de las disposiciones impugnadas, 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.

De manera particular, se solicita la declaración de invalidez de la totalidad de la porción normativa *“A quien utilice, trafique o comercialice con los medicamentos robados, se le impondrán de seis a doce años y multa de dos mil veces el valor diario de la unidad de medida y actualización.”*, contenida en el primer párrafo del artículo 229 Bis, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero.

Lo anterior, en virtud de que esta Institución Nacional considera que todas las sanciones previstas para esa conducta son inconstitucionales, por lo que en caso de ser fundados los conceptos de invalidez planteados por este Organismo, no sería constitucionalmente posible dejar vigente solo la porción *“A quien utilice, trafique o comercialice con los medicamentos robados”*, pues la disposición quedaría inteligible para poder ser aplicable, además de que no habría pena a imponer por su comisión.

Defendemos al Pueblo
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.

2. Copia simple del medio oficial de difusión de la entidad en el que consta la publicación de la norma impugnada. (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 los profesionistas y personas 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 las que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

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 de los conceptos de invalidez planteados en la demanda.



CVA