

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 26 de junio 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 los artículos 191, penúltimo párrafo, en la porción normativa “*y suspensión e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años.*”, y 200, último párrafo, en la porción normativa “*y suspensión e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años.*”, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, reformados mediante el Decreto Número 670, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 27 de mayo 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.	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	10
IX.	Introducción.....	10
X.	Conceptos de invalidez.....	11
	ÚNICO.....	11
	A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad en su vertiente de taxatividad	12
	B. Principio de proporcionalidad de las penas y prohibición de penas inusitadas	17
	C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas	22
	A N E X O S	31



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

I. Nombre 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 Libre y Soberano de Aguascalientes.

B. Gobernadora del Estado de Aguascalientes.

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

Artículos 191, penúltimo párrafo, en la porción normativa “y suspensión e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años.”, y 200, último párrafo, en la porción normativa “y suspensión e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años.”, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, reformados mediante Decreto Número 670, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 27 de mayo de 2024, los cuales se transcriben a continuación:

“ARTÍCULO 191.- Atentados al equilibrio ecológico dolosos. Los Atentados al Equilibrio Ecológico Dolosos consisten en:

I. a VI. (...)

Al responsable de Atentados al Equilibrio Ecológico Dolosos previstos en las fracciones I a la V se le aplicarán de 1 a 10 años de prisión y de 20 a 200 días multa, reparación total de los daños (sic) y perjuicios causados y suspensión e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años.

(...)”

“ARTÍCULO 200.- Atentados al equilibrio ecológico culposos. (...)

Al responsable de Atentados al Equilibrio Ecológico Culposos, se le aplicarán de 6 meses a 4 años de prisión, de 10 a 100 días multa, reparación total de los danos (sic) y perjuicios causados y suspensión e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años.”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 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 en su vertiente 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.

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 27 de mayo de 2024, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del martes 28 siguiente

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

al miércoles 26 de junio del mismo año, por lo que es oportuna al interponerse el día de hoy.

No obstante, *ad cautelam*, derivado de la particularidad de la reforma a los artículos impugnados, esta Comisión Nacional considera pertinente demostrar que el cambio que se les hizo sí produce un impacto en el sistema jurídico en el que se encuentran inmersas.

Para ello, debemos partir de lo que ha establecido el Pleno de ese Máximo Tribunal sobre los elementos o aspectos a considerar para que una modificación normativa constituya un nuevo acto legislativo susceptible de impugnación vía acción de inconstitucionalidad²:

1. Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal).
2. Que la modificación cause un impacto en el sentido normativo³.

Respecto del numeral 1, ha determinado que consiste en que se hayan desahogado y agotado todas las diferentes etapas del procedimiento legislativo, a saber: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación.

Mientras que, en relación con el numeral 2, ha considerado que implica que los cambios generen un impacto en el sistema normativo en el que se encuentra inmersa la norma. Es decir, que la modificación produzca un efecto de cualquier naturaleza en el sistema normativo de la institución a la que pertenece la disposición.

Con el establecimiento de esos dos aspectos, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación busca que a través de las acciones de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica y que se relacionen con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva del producto del órgano legislativo, más no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias

² Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, p. 65, del rubro: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.**”

³ En la acción de inconstitucionalidad 66/2019 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se decantó por emplear el término “*cambio en el sentido normativo*” en lugar de “*modificación sustantiva o material*” a que se refiere la tesis jurisprudencial citada en el pie de página inmediato anterior. Esto se ha reiterado en precedentes posteriores.

de la técnica legislativa.

Sobre esas bases, corresponde evidenciar que los cambios acaecidos en los artículos 191 y 200 del Código Penal para el Estado de Aguascalientes sí se constituyen como un nuevo acto legislativo, en virtud de que a través de Decreto Número 670, publicado el 27 de mayo del presente año, se eliminó una de las penas que podrían imponerse a quienes ejecutaran alguna de las conductas prohibidas ahí previstas, lo cual repercute en todo el sistema normativo que regula la conducta típica.

En primer lugar, se desprende que las normas combatidas son producto de un proceso legislativo en el que se desarrollaron todas las etapas que lo componen, es decir, iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación, de acuerdo con la normatividad aplicable, por lo que se tiene por satisfecha la primera exigencia consistente en que el cambio sea formal.

Respecto del segundo elemento, es necesario hacer diversas anotaciones sobre las motivaciones que tuvo el Congreso de la entidad para reformar los artículos 191 y 200 del Código Penal hidrocálido en combate.

De la lectura del *“Dictamen que resuelve la iniciativa por la que se reforma la fracción III y el segundo párrafo del Artículo 131, el segundo párrafo del artículo 191 y el segundo párrafo del Artículo 200 del Código Penal para el Estado de Aguascalientes”* emitido por la Comisión de Justicia del Congreso de esa entidad⁴, se advierte que se expresaron distintos argumentos que motivaron las modificaciones a los artículos en estudio:

- Los artículos –objeto de análisis– anteriormente resultaban violatorios del derecho a la seguridad jurídica y del principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad en materia penal, toda vez que establecían las penas de suspensión y privación de derechos en un mismo apartado, a pesar de que su naturaleza es distinta, lo que hacía jurídicamente imposible su imposición.
- En virtud de lo anterior, el objetivo de la reforma fue regular con exactitud las penas que pueden imponerse por la comisión de los delitos de incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar, atentados al equilibrio ecológico dolosos o culposos, particularmente las relativas a la

⁴ Consultable en el siguiente enlace:

https://congresoags.gob.mx/agenda_legislativa/descargar_pdf/5945

suspensión o privación de derechos, pues la suspensión implica una temporalidad en su imposición y la privación se ejecuta de manera instantánea.

- Ante esa situación, eliminó la sanción consistente en *privación*, a efecto de que las penas restantes guarden lógica con la temporalidad en la que puede ser impuestas, atendiendo al plazo previsto en cada uno de los artículos.

De acuerdo con lo anterior, podemos arribar a una primera conclusión consistente en que el legislador hidrocálido tuvo la intención de modificar uno de los elementos de los delitos, a saber, la penalidad que se impondrán a quienes lleven a cabo las conductas prohibidas descritas en los artículos 191 y 200 del Código Penal de la entidad.

Para mayor claridad, a continuación, se hace una comparación entre el texto normativo previamente existente y el que se encuentra vigente, a efecto de evidenciar la trascendencia que tuvo en el sistema normativo la modificación en estudio:

Antes de la reforma	Después de la reforma
<p>ARTÍCULO 191.- Atentados al equilibrio ecológico dolosos. Los Atentados al Equilibrio Ecológico Dolosos consisten en:</p> <p>I. a VI. (...)</p> <p>Al responsable de Atentados al Equilibrio Ecológico Dolosos previstos en las Fracciones I a la V se le aplicarán de 1 a 10 años de prisión y de 20 a 200 días multa, reparación total de los daños y perjuicios causados y suspensión, privación e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años.</p> <p>(...)</p>	<p>ARTÍCULO 191.- Atentados al equilibrio ecológico dolosos. Los Atentados al Equilibrio Ecológico Dolosos consisten en:</p> <p>I. a VI. (...)</p> <p>Al responsable de Atentados al Equilibrio Ecológico Dolosos previstos en las fracciones I a la V se le aplicarán de 1 a 10 años de prisión y de 20 a 200 días multa, reparación total de los danos (sic) y perjuicios causados y suspensión e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años.</p> <p>(...)</p>
<p>ARTÍCULO 200.- Atentados al equilibrio ecológico culposos. (...)</p> <p>Al responsable de Atentados al Equilibrio Ecológico Culposos, se le aplicarán de 6 meses a 4 años de prisión, de 10 a 100 días multa, reparación total de los daños y perjuicios causados y suspensión, privación e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años.</p>	<p>ARTÍCULO 200.- Atentados al equilibrio ecológico culposos. (...)</p> <p>Al responsable de Atentados al Equilibrio Ecológico Culposos, se le aplicarán de 6 meses a 4 años de prisión, de 10 a 100 días multa, reparación total de los danos (sic) y perjuicios causados y suspensión e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años.</p>

De la comparación anterior se observa que, mediante el Decreto 670 en estudio, el Congreso de la entidad tuvo a bien eliminar la sanción correspondiente a la *privación*

de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones, que sería impuesta a quienes llevaran a cabo alguna conducta delictiva consistente en atentados al equilibrio ecológico de manera dolosa o culposa, respectivamente.

En esa virtud, el cambio generado por medio del referido Decreto tiene un claro impacto en el sistema normativo que regula los delitos de equilibrio ecológico tipificados en los artículos 191 y 200 del Código Penal hidrocálido, pues las sanciones que ahora pondrán imponer solo serán las siguientes:

- Por atentados al Equilibrio Ecológico Dolosos (artículo 191)
 - Respecto de las conductas previstas en sus fracciones I a V:
 - Prisión de 1 a 10 años
 - Multa de 20 a 200 días
 - Reparación total de los daños y perjuicios causados
 - Suspensión
 - Inhabilitación { De derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años.
 - Con relación a su fracción VI:
 - Prisión de 1 a 3 meses
 - Multa de 10 a 50 días
 - Reparación total de los daños y perjuicios causados
 - Inhabilitación de 1 a 6 meses para poder realizar cualquier actividad relacionada con la salud, cuidado, resguardo o comercio de animales
 - Si esta conducta la perpetra una persona que realice cualquier actividad relacionada con la salud, cuidado, resguardo o comercio de animales, también se le aplicará de 1 a 6 meses de suspensión de su cargo, función, empleo, comisión o profesión.
- Por atentados al Equilibrio Ecológico Culposos (artículo 200)
 - Prisión de 6 meses a 4 años
 - Multa de 10 a 100 días.

- Reparación total de los daños y perjuicios causados
 - Suspensión
 - Inhabilitación
- { De derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años.

Conforme a dichas consideraciones, es innegable que se modificó uno de los elementos del delito al haberse eliminado una de las sanciones que podían imponerse por la comisión de alguno de los delitos referidos, por lo que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que **las normas sufrieron un cambio sustantivo que impacta en todo el sistema normativo en el que se encuentran inmersas.**

De ahí que, a pesar de que la redacción de los fragmentos normativos “*y suspensión e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años*” de los artículos 191 y 200 del Código Penal hidrocálido, respectivamente, ya existía previo a la reforma en estudio, es claro que sus efectos han cambiado en el propio sistema, pues es incuestionable que al haberse eliminado una de las sanciones que se podrían imponer, ello es suficiente para tener por cumplido el requisito consistente en que la reforma signifique un auténtico cambio en el sentido normativo al que pertenece.

Incluso, ese Alto Tribunal Constitucional ha manifestado que tratándose de normas generales que prevén la descripción de una conducta delictiva, se actualiza un nuevo acto legislativo susceptible de impugnarse vía acción de inconstitucionalidad cuando el legislador modifica uno de los elementos que integran el delito respectivo.

En consecuencia, a juicio de este Organismo Nacional, se debe tener por demostrado el cumplimiento de los requisitos a que se refiere ese Alto Tribunal Constitucional para considerar que estamos en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia del presente medio de control de la constitucionalidad, pues 1) se cumplieron todas las fases del procedimiento legislativo y 2) el legislador tuvo la intención de modificar las normas impugnadas, específicamente, eliminando una de las sanciones que serían impuestas ante la comisión de alguna de las conductas prohibidas que regulan los artículos impugnados.

En suma, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción de inconstitucionalidad debe considerarse oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)⁵, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en 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 XI⁶, 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

⁵ “**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; (...).”

⁶ “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...).”

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

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

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución 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.

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.

ÚNICO. Las **porciones normativas impugnadas** "*suspensión e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años*" contenidas en diversos párrafos de los artículos 191 y 200 del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, respectivamente, vulneran el derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal y proporcionalidad de las penas.

Lo anterior se debe a que el Congreso local no fue lo suficientemente cuidadoso al describir esas sanciones, pues su redacción es demasiado amplia y deja un margen de apreciación en favor del órgano jurisdiccional, para que determine libremente cuáles serán los derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o

profesiones que serán suspendidos e inhabilitados, posicionando en un estado de incertidumbre jurídica a las y los gobernados.

A consideración de este Organismo Nacional protector de derechos humanos, los artículos impugnados son incompatibles con el parámetro de regularidad constitucional porque no son respetuosos del derecho a la seguridad jurídica y de los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, así como de proporcionalidad de las penas, reconocidos en los artículos 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los diversos 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

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, así como de proporcionalidad de las penas 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. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad en su vertiente de taxatividad

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

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

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

promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

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

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

Es así como 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 tenga plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En congruencia con lo anterior, la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que no se vulneren los derechos fundamentales de la persona. Es así como una forma de garantizar esta protección es que el actuar de la autoridad se acote en una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Federal⁷.

Ahora bien, en estrecha relación con ese derecho, se encuentra el principio de legalidad, el cual adquiere una importancia significativa en el ámbito penal, pues

⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, párr. 22, p. 6, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf

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 sanciona⁸.

No obstante, 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.⁹

A la luz de lo anterior es que 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 correspondientes¹⁰.

Toda vez que en el presente concepto de invalidez se alega que la norma impugnada transgrede el principio de taxatividad, a continuación se expondrá 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

⁸ 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.

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

¹⁰ Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, p. 31.

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.

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**¹¹.

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 realicen¹², 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.

Es decir, 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 ende, 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 norma¹³.

¹¹ *Ibidem*.

¹² 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.

¹³ *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.

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 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 ellas¹⁴.

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”*.

¹⁴ 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”*.

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

B. 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 de las penas, que se encuentra consagrado en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 nacional.

El referido artículo 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 el mencionado precepto:

“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.¹⁵

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.¹⁶

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 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, el principio constitucional mencionado 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

¹⁵ 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**”.

¹⁶ 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**”.

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.¹⁷

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.¹⁸

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.¹⁹

Con base en las consideraciones anteriores, válidamente podemos afirmar que el principio de proporcionalidad de la pena constriñe al legislador a establecer una

Defendemos al Pueblo

¹⁷ 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.”**

¹⁸ 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.”**

¹⁹ *Idem.*

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.

No debe perderse de vista que 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; especialmente, cuando la ley no permite establecer su cuantía con relación a la responsabilidad del sujeto infractor.²⁰

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.²¹

²⁰ 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.

²¹ *Ibidem*, párr. 39.

En ese entendido, es claro que mediante un sistema de imposición de sanciones que no permiten ser graduadas, 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.²²

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.²³

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

- 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.²⁴

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

²² *Ibidem*, párr. 40.

²³ *Cfr.* Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Dacosta Cadogan vs. Barbados*. Sentencia de 24 de septiembre de 2009 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

²⁴ *Idem*.

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.

C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas

Tal como se anunció al inicio del presente concepto de invalidez, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los artículos 191 y 200 del Código Penal para el Estado de Aguascalientes no guarda conformidad con el bloque de constitucionalidad vigente en nuestro país; por lo que en este apartado se expondrán las razones que hacen patente esa afirmación.

Para una mejor explicación, el presente análisis se dividirá de la siguiente manera: primero se expondrá el contenido de las normas impugnadas, posteriormente se analizarán a la luz del derecho a la seguridad jurídica y los principios de legalidad, en su vertiente de taxatividad en materia penal y proporcionalidad de las penas, para concluir que no se adecuan a dicho estándar de validez constitucional.

Dicho lo anterior, ahora corresponde conocer el contenido de los artículos que se someten a escrutinio ante ese Alto Tribunal Constitucional.

Por una parte, el artículo 191 del Código Penal hidrocálido prevé las conductas que serán consideradas como delito, identificadas como "*atentados al equilibrio ecológico doloso*", a saber:

1. Fabricar, elaborar, transportar, distribuir, comerciar, almacenar, poseer, usar, reusar, reciclar, recolectar, tratar, desechar, descargar, abandonar, disponer o realizar actos con materiales o residuos que ocasionen o puedan ocasionar daños a la salud pública, la flora, la fauna, o los ecosistemas del Estado, sin la autorización de la autoridad estatal competente o contraviniendo los términos en que aquella se haya concedido.

2. Despedir, emitir o descargar en la atmósfera, gases, humos y polvos que ocasionen o puedan ocasionar daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas del Estado, siempre que dichas emisiones provengan de fuentes fijas.
3. Descargar, depositar o infiltrar aguas residuales, desechos o contaminantes en los suelos, ríos, cuencas, vasos y demás depósitos o corrientes de agua, que ocasionen o puedan ocasionar graves daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas del Estado, sin la autorización de la autoridad estatal competente o contraviniendo los términos en que aquella se haya concedido.
4. Generar emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica o lumínica que ocasionen graves daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas del Estado, rebasando los límites fijados en las normas técnicas propuestas por la Ley de Protección Ambiental para el Estado de Aguascalientes.
5. Generar o causar por cualquier medio o forma, alteraciones, destrucción, daños o enfermedades graves a las áreas verdes, flora, fauna, salud pública o a los ecosistemas del Estado.
6. Causar la muerte o lesiones que afecten la salud de animales domésticos, sin justificación o autorización legal.

Ante la actualización de cualquiera de esas conductas, se impondrán las siguientes sanciones:

- Respecto de los hechos ilícitos previstos en los numerales 1 a 5:
 - Prisión de 1 a 10 años
 - Multa de 20 a 200 días
 - Reparación total de los daños y perjuicios causados
 - **Suspensión**
 - **Inhabilitación** { **De derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años.**
 - Con relación a la conducta prevista en el numeral 6:
 - Prisión de 1 a 3 meses
 - Multa de 10 a 50 días
 - Reparación total de los daños y perjuicios causados

- Inhabilitación de 1 a 6 meses para poder realizar cualquier actividad relacionada con la salud, cuidado, resguardo o comercio de animales
- Si el sujeto activo es una persona que realice cualquier actividad relacionada con la salud, cuidado, resguardo o comercio de animales, **también se le aplicará de 1 a 6 meses de suspensión de su cargo, función, empleo, comisión o profesión.**

Por su parte, el artículo 200 del Código Penal en estudio, describe las conductas que serán consideradas como delitos por “*atentados al equilibrio ecológico culposos*”, a saber:

1. Desechar, descargar, o realizar actos con materiales o residuos que ocasionen o puedan ocasionar daños; o despedir o descargar en la atmósfera, gases, humos y polvos que ocasionen o puedan ocasionar daños; o descargar, depositar o infiltrar aguas residuales, desechos o contaminantes en los suelos, ríos, cuencas, vasos y demás depósitos o corrientes de agua, que ocasionen o puedan ocasionar graves daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas del Estado, rebasando los límites fijados en las normas técnicas propuestas por la Ley de Protección Ambiental para el Estado de Aguascalientes, por incumplimiento de un deber de cuidado que debía y podía haber observado el autor, según sus condiciones personales y las circunstancias de realización del hecho.

Quien lleve a cabo alguna de esas conductas prohibidas, se hará acreedor de las siguientes penas:

- Prisión de 6 meses a 4 años
- Multa de 10 a 100 días.
- Reparación total de los daños y perjuicios causados
- **Suspensión**
- **Inhabilitación** — **De derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años.**

Como se observa, tanto el artículo 191 como el diverso 200, ambos del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, tipifican como delito diversas conductas que atenten contra el equilibrio ecológico, el primero cuando sean ejecutadas de manera dolosa y el segundo cuando se cometan culposamente, mismas que serán

sancionadas conforme a las penas previstas por el Congreso hidrocálido en dicha codificación.

Ahora bien, en ambos tipos penales, el legislador previó la posibilidad de imponer –entre otras sanciones– la suspensión e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años, a quienes resulten responsables de la comisión de esos hechos antijurídicos.

Una vez expuesto el contenido de las disposiciones impugnadas, ahora corresponde llevar a cabo su análisis a efecto de demostrar su incompatibilidad con el parámetro de regularidad constitucional.

En un apartado anterior se hizo mención respecto de los derechos que, a juicio de este Organismo Nacional, integran el parámetro de regularidad constitucional sobre el cual se deben analizar las disposiciones en combate, a saber, el derecho a la seguridad jurídica, así como los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad y proporcionalidad de las penas.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta pertinente recordar que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de taxatividad obligan 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. Por su parte, el principio de proporcionalidad de las penas implica que, ante la configuración de una conducta tipificada como delito, se deberá imponer una sanción al sujeto activo que sea proporcional al bien jurídico afectado, al grado de responsabilidad de quien cometió la conducta, así como los demás datos que obren en la carpeta de investigación correspondiente. Este principio obliga al legislador a prever penas en las que se contemple un período mínimo y uno máximo sobre el cual el órgano jurisdiccional pueda llevar a cabo la individualización de la pena que impondrá.

Estos principios constitucionales buscan brindar seguridad jurídica a las y los gobernados, así como a los operadores jurídicos, en el sentido de que no se les podrá imputar alguna conducta por analogía o mayoría de razón, ni imponer una pena de manera arbitraria.

No obstante, contrario a dicho estándar, el Congreso del Estado de Aguascalientes estableció una sanción que será aplicable ante la actualización de alguno de los delitos previstos en los artículos 191 y 200 del Código Penal de esa entidad que no guarda conformidad con la Constitución Federal. Ello se debe a que ante las penas a imponer se encuentran:

- Suspensión
 - Inhabilitación
- de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años.

Como se observa, se trata de sanciones temporales, cuyo plazo de duración será de 6 meses a 2 años. Esas penas podrán ser impuestas respecto de: a) derechos, b) funciones, c) cargos, d) comisiones, e) empleos o f) profesiones.

En una primera interpretación de los preceptos se podría considerarse que el Congreso local previó una temporalidad sobre la cual el juzgador puede privar a los sujetos activos de los derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones, en atención a la relación que exista entre estos y la conducta ejecutada, es decir, a la actividad y derechos correlativos que tenía la persona infractora estrechamente vinculados con las conductas cometidas; sin embargo, el problema radica en que las mismas disposiciones admiten otras manera de entenderlas, puesto que el legislador no fue lo suficientemente cuidadoso al redactarlas, admitiendo un amplísimo margen de aplicación y de consecuencias jurídicas.

En otras palabras, la disposición en comento contempla un **catálogo indefinido de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones sobre los cuales se podrá aplicar la suspensión e inhabilitación** a la persona responsable de la comisión del delito de atentados contra el equilibrio ecológico, doloso o culposo, contrario al derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal.

Esto es así porque las consecuencias normativas resultan imprecisas, pues dejan al arbitrio de la autoridad jurisdiccional la decisión de determinar cuáles serán los a) derechos, b) funciones, c) cargos, d) comisiones, e) empleos o f) profesiones sobre los que impondrá la suspensión e inhabilitación, en perjuicio de la seguridad jurídica del inculpaado y de los sujetos pasivos de ese delito.

Además, debe tomarse en cuenta que la fijación de esas penas no encuentra sustento en algún otro precepto del Código Penal local, sino que para ello es ineludible que

el operador de la norma acuda a diversos instrumentos legales e *infralegales* de la entidad para vislumbrar a qué derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones específicamente se refiere o bien, que puede ser objeto de privación o limitación temporal en su ejercicio, por lo que esa remisión es demasiado amplia e imposible de acotar de forma certera como para configurar una sanción punitiva, considerando el cúmulo de instituciones jurídicas relacionadas con esas situaciones.

Lo anterior no desconoce que el Código Penal local contiene diversas normas que regulan cuestiones relacionadas con la suspensión e inhabilitación, específicamente en sus artículos 40²⁵ y 66²⁶, numerales que solamente establecen lo que implican esas penas, más no desglosa específicamente sobre en qué derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones recaerá la consecuencia penal, de manera que la inconstitucionalidad denunciada por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos persiste en tanto que no se conoce claramente cuáles derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones serán suspendidos e inhabilitados.

Es precisamente la falta de claridad en la redacción de las normas lo que ocasiona que las sanciones ya referidas sean demasiado amplias, pues en relación con los *derechos*, debe partirse de la premisa de que engloba todas aquellas prerrogativas en favor de las y los gobernados contempladas en el sistema jurídico local, nacional e incluso internacional; respecto de las *funciones*, es aún más amplio el margen de apreciación, pues no se tiene certeza de qué engloba dicho término; mientras que en

²⁵ “ARTÍCULO 40.- Las Penas. Las penas que pueden imponerse son:

I. Prisión;

II. Multa;

III. Decomiso;

IV. Reparación del daño; y

V. Suspensión, privación o inhabilitación de derechos.”

²⁶ “ARTÍCULO 66.- Suspensión, privación e inhabilitación de derechos. La Suspensión consiste en la pérdida temporal, del responsable, de sus derechos, funciones, cargos, empleos, comisiones o profesiones que haya estado ejerciendo.

La Suspensión es de dos clases:

I. La que resulta como consecuencia de la ejecución de la pena de prisión; y

II. La que por sentencia se establece como pena.

Respecto de lo ordenado en la Fracción I, la suspensión dejará de surtir sus efectos al momento en que la autoridad ejecutora dé por cumplida la pena de prisión, sea por compurgación total o por obtención de beneficios, y se informará de ello, mediante oficio, a las autoridades que hayan tenido conocimiento de tal situación.

La Privación consiste en la pérdida definitiva de sus derechos, funciones, cargos, empleos, comisiones o profesiones que haya estado ejerciendo el responsable.

La Inhabilitación implica la incapacidad legal, temporal o definitiva, del responsable, a obtener o ejercer derechos, funciones, cargos, empleos, comisiones o profesiones.”

relación con los *cargos, comisiones, empleos o profesiones*, tampoco se conoce ni existe forma alguna para saber a cuáles se refiere o si serán aquellos relacionados con el ejercicio en el ámbito público o también privado, o si deben estar relacionados con el delito, o si son los que al momento de la comisión del hecho el sujeto activo desempeñaba, o incluso, pudiendo aplicarla para todos los casos mencionados.

En este sentido, las normas no generan un grado de precisión razonable para la imposición de la pena respectiva ni establece un parámetro claro acorde con los casos regulados, pues obliga a la autoridad jurisdiccional a inventar o determinar por analogía una sanción en la que determine cuáles *derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones* podrían ser suspendidas o inhabilitadas, en contravención a lo dispuesto por el artículo 14 constitucional.

Lo anterior evidencia la transgresión al derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, pues derivado del catálogo indefinido previsto por el Congreso del Estado de Aguascalientes no se tiene certeza sobre en qué ámbito de la esfera jurídica y de intereses del sujeto activo se aplicará la suspensión e inhabilitación respectiva.

Por otro lado, se considera que las disposiciones en combate también son contrarias al principio de proporcionalidad de las penas previsto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual –esencialmente– exige que las penas impuestas atiendan a cuestiones objetivas en la actualización de la conducta delictiva, así como subjetivas propias del sujeto activo, para así garantizar que sean acordes con el daño ocasionado y el grado de reprochabilidad al autor del delito.

Partiendo de lo anterior, si bien es cierto que el Congreso local previó una temporalidad graduable sobre la cual el órgano jurisdiccional impondrá la suspensión e inhabilitación que corresponda en cada caso particular, también lo es que derivado de la redacción tan amplia y del margen interpretativo otorgado a favor de la autoridad competente, las normas impugnadas permiten imponer esas sanciones en un sinnúmero de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones, que podría **no resultar proporcionales** al daño causado al bien jurídico tutelado, ni al grado de responsabilidad del sujeto activo, o incluso, que trasciendan a la conducta ilícita cometida, al grado de afectar situaciones que en nada se relacionan con el hecho antijurídico penal.

A causa de ello, las disposiciones no permiten que se lleve a cabo la correcta individualización en cada caso particular, pues al no especificar un catálogo cierto de las situaciones sobre las cuales se suspenderá e inhabilitará al sujeto activo, se permite que se apliquen sobre cualquier *derecho, función, cargos comisión, empleo o profesión*, pudiendo imponerse **en solo alguna** de esas cuestiones **o sobre todas** aquellas.

Además de lo anterior, se advierte que las penas también son desproporcionadas en tanto que obligan a la autoridad jurisdiccional competente a imponer de forma **conjunta e invariable las penas de inhabilitación y suspensión en todos los casos**. Ello se desprende claramente de la literalidad de las disposiciones, al establecer “suspensión e inhabilitación”, entendiéndose entre ellas una relación de conjunción y no de disyunción, pues en este último caso hubiera empleado la palabra “o”.

En ese contexto, la autoridad aplicadora de la norma tendrá que decretar siempre ante la comisión del delito de atentados contra el equilibrio ecológico la suspensión e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones, sin permitirle razonar, con base en las circunstancias del caso específico si es realmente necesario establecer esas dos sanciones.

En ese orden de ideas, el vicio de inconstitucionalidad denunciado por este Organismo Nacional consiste en que las disposiciones en combate dan pauta a que se impongan las sanciones multirreferidas de manera arbitraria y desproporcional al daño causado por la comisión de los delitos de atentados contra el equilibrio ecológico, doloso o culposo, pues en aquellos casos en los que el daño sea menor, la autoridad jurisdiccional tendrá libertad para suspender e inhabilitar (de forma conjunta) un amplio número de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones, sin atender realmente a la afectación que se produjo ni al grado de participación del sujeto activo, o por el contrario, en aquellos casos en los que sí exista una afectación severa al equilibrio ecológico, que requiera una sanción más significativa, se podrán imponer esas sanciones solo a determinados derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones, sin que realmente resulte proporcional a la comisión del delito.

Con base en esas consideraciones es que para esta Institución Autónoma es palpable la vulneración en que incurren las normas del principio constitucional referido, pues a pesar de contener un parámetro temporal sobre el cual se suspenderán e inhabilitarán los *derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones* por la

comisión de los delitos regulados en las artículos en combate, lo cierto es que no permiten que se lleve a cabo una correcta individualización acorde a las cuestiones propias que se presentan en cada caso en particular.

Finalmente, se considera que las sanciones impuestas puede repercutir en distintos ámbitos de la vida personal y profesional de la persona a quien se le imputa la comisión de la conducta, pues es posible suspender e inhabilitar de toda función, cargo, comisión, empleo o profesión al sujeto activo, posicionándolo no solo en un estado de incertidumbre por las amplias implicaciones de la pena, sino a la imposibilidad de realizar cualquier actividad laboral para asegurar su subsistencia durante el plazo decidido por el órgano jurisdiccional que conoce de la causa.

Por todo lo antes expuesto, se estima que los artículos 191, penúltimo párrafo, en la porción normativa *“y suspensión e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años.”*, y 200, último párrafo, en la porción normativa *“y suspensión e inhabilitación de derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones de 6 meses a 2 años.”*, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes no son acordes con el parámetro de regularidad constitucional, específicamente por prever un catálogo indefinido sobre el cual se podrán suspender e inhabilitar a quien resulte responsable de las conductas ahí prohibidas, lo cual genera un estado de incertidumbre jurídica en perjuicio de las y los gobernados.

Como consecuencia de lo anterior, dejan un amplísimo margen de apreciación en favor del órgano jurisdiccional para que decida libremente cuáles serán los *derechos, funciones, cargos, comisiones, empleos o profesiones* sobre los que se impondrán esas sanciones, lo que también genera la posibilidad de que sean impuestas de manera desproporcionada al daño realmente ocasionado y al grado de reprochabilidad del sujeto activo; máxime que por lo que dispone el precepto, ambas penas se impondrán invariablemente a los responsables del delito en todos los casos.

De ahí que se sostenga por esta Comisión Nacional que las normas son violatorias del derecho a la seguridad jurídica y de los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal y proporcionalidad de las penas, por lo que, a fin de salvaguardar los derechos humanos de las personas, lo procedente será que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la invalidez de las normas en combate.

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.

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 las normas impugnadas. (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 los 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 inconveniencia de las normas impugnadas.

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



CVA