

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

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

Ciudad de México, a 28 de febrero de 2025.

**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 162 BIS y 182, primer párrafo, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, reformado mediante Decreto Número 092, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 29 de enero de 2025.

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 delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Armando Hernández Cruz, con cédula profesional número 2166576, que lo acredita como licenciado 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.

<b>Índice</b>	
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.....	4
IX. Introducción.....	5
X. Concepto de invalidez.....	6
ÚNICO.....	6
A. Principio de mínima intervención en materia penal ( <i>ultima ratio</i> ).....	7
B. Inconstitucionalidad de los artículos impugnados.....	9
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	22
ANEXOS.....	23



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 Quintana Roo.

B. Gobernadora del Estado de Quintana Roo.

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

Artículos 162 BIS y 182, primer párrafo, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, reformado mediante Decreto número 092, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 29 de enero de 2025, cuyo texto se transcribe a continuación:

*“ARTÍCULO 162 BIS. Al que estando en el ejercicio de sus labores relacionadas con la prestación del servicio público o privado de transporte en cualquiera de las modalidades previstas en la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, dolosamente destruya o deteriore una cosa ajena o propia, con perjuicio de otro, se le impondrá prisión de dos a seis años y de quince a doscientos cuarenta días multa.*

*Las conductas descritas por este artículo se perseguirán de oficio.”*

*ARTÍCULO 182. Al que de cualquier modo dañe, altere, destruya, obstaculice o modifique alguna vía, señalización, aparato, tecnología, instalación, mobiliario de infraestructura vial, medio de comunicación o transporte destinado a la prestación de los servicios público o privado de transporte en cualquiera de las modalidades contempladas en la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, que no sean de competencia federal, interrumpiendo o dificultando los servicios, se le aplicará prisión de seis meses a cuatro años y de cincuenta a doscientos días multa.*

*(...).”*

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

- 14, 16, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

#### **VI. Competencia.**

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente escrito.

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

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

Las disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el 29 de enero de 2025, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del jueves 30 del mismo mes, al viernes 28 de febrero de la presente anualidad. Por lo que la demanda es oportuna al interponerse el día de hoy.

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

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

---

<sup>1</sup> “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley

Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI<sup>2</sup>, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## **IX. Introducción.**

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

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

---

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; (...)."

<sup>2</sup> " **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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

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

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

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

#### **X. Concepto de invalidez.**

**ÚNICO.** Los artículos 162 BIS y 182, primer párrafo, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, que sancionan los delitos de daños a cosas ajenas en perjuicio de otros cometidos por personas en ejercicio de la prestación de los servicios de transporte, y ataques a las vías de comunicación, respectivamente, vulneran el principio de mínima intervención del derecho penal (*ultima ratio*), derivado de que son conductas que no son de tal gravedad para la sociedad, ni constituyen un ataque peligroso para el bien jurídico que se pretende proteger, motivo por el cual el Estado pudo optar por utilizar otro tipo de medidas menos lesivas en sustitución del derecho penal.

A consideración de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los delitos previstos en los artículos en combate del Código Penal quintanarroense son inconstitucionales al transgredir el principio de mínima intervención del derecho penal (*ultima ratio*).

Para demostrar la inconstitucionalidad denunciada, en un primer apartado se expone el contenido del principio de mínima intervención del derecho penal (*ultima*

*ratio*); posteriormente, se abordan los motivos por los que se estima que la norma no se ajusta a dicha exigencia constitucional.

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

La facultad de castigar por la vía penal encuentra límites en una serie de garantías fundamentales que encierran los llamados principios informadores del derecho penal, entre los cuales se encuentran los principios de legalidad, mínima intervención, culpabilidad y *non bis in idem*<sup>3</sup>.

Específicamente en lo que respecta al principio de mínima intervención que enmarca la materia penal, implica que el ejercicio de la facultad sancionatoria criminal debe operar cuando las demás alternativas de control de ciertas conductas por parte de la política estatal han fallado. Ello significa que el Estado no está obligado a sancionar penalmente todas las conductas antisociales y tampoco puede tipificar las que no ofrecen un verdadero riesgo para los intereses más trascendentales de la comunidad o de los individuos.

De esta manera, la **decisión de criminalizar un comportamiento humano debe ser la última de las decisiones posibles** en el catálogo de sanciones que el Estado puede imponer, en el entendido que la decisión de sancionar en materia penal es el recurso extremo al que puede acudir el Estado para reprimir un comportamiento que afecta los intereses sociales.

Es decir, el uso de la vía penal debe responder al principio de intervención mínima, en razón de la naturaleza del derecho penal como *ultima ratio*. Es decir, en una sociedad democrática el poder punitivo sólo se puede ejercer en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro. Lo contrario conduciría al ejercicio abusivo del poder punitivo del Estado<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 188/2020 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión pública del 20 de junio de 2023, bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, párr. 45.

<sup>4</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Usón Ramírez vs. Venezuela, sentencia de veinte de noviembre de dos mil nueve, párr. 73.

Dicho principio, si bien no está expresamente referido en la Ley Fundamental, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que **su contenido y alcance pueden derivarse y entenderse inmersos en los artículos 14, 16, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 constitucionales**<sup>5</sup>.

Entonces, conforme a diversas previsiones de rango constitucional, el ejercicio de la facultad sancionadora criminal sólo debe operar cuando las demás alternativas de control han fallado, aunado a ello, el derecho penal debe ser un instrumento de *ultima ratio* para garantizar la pacífica convivencia de los asociados, previa evaluación de su gravedad y de acuerdo con las circunstancias sociales, políticas, económicas y culturales imperantes en la sociedad en un momento determinado<sup>6</sup>.

Si bien la creación de ilícitos responde a la necesidad de que éstos sean un instrumento para la defensa de los valores fundamentales de la comunidad, no debe perderse de vista que ello **solo debe emplearse contra ataques graves a esos valores (*ultima ratio*) y en una forma controlada y limitada por el imperio de la ley**<sup>7</sup>.

El principio constitucional que nos ocupa se desdobra en dos subprincipios:

1. De fragmentariedad, que implica que el derecho penal solamente puede aplicarse a los ataques más graves frente a los bienes jurídicos; y
2. De subsidiariedad, conforme al cual se ha de recurrir primero y siempre a otros controles menos gravosos existentes dentro del sistema estatal antes de utilizar el penal; de ahí que el Estado sólo puede recurrir a él cuando hayan fallado todos los demás controles<sup>8</sup>.

Por otra parte, es menester señalar que si bien el legislador tiene un margen de maniobra para emplear su *ius punendi* lo cierto es que la libertad configurativa para regular ciertas materias, como la penal, se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 51/2018 y 188/2020.

<sup>6</sup> Cfr. Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al veintidós de agosto de dos mil diecinueve, al resolver la acción de inconstitucionalidad 51/2018, p. 27.

<sup>7</sup> Cfr. Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al siete de julio de dos mil catorce, al resolver la acción de inconstitucionalidad 11/2013.

<sup>8</sup> Cfr. Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 51/2018, *op. cit.*, p. 26.

los tratados internacionales suscritos por México<sup>9</sup>, tal como lo es el principio en estudio.

En conclusión, en caso de que el legislador tipifique una conducta ilícita, ello debe atender a que no existen otro tipo de medidas menos restrictivas que permitan salvaguardar los bienes jurídicos tutelados en cuestión, es decir, la medida deberá de guardar una estrecha y necesaria conexión con la finalidad legítima, sin que exista otros medios menos lesivos para alcanzarla<sup>10</sup>.

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

Una vez desarrollado el parámetro de regularidad constitucional, que a juicio de esta Comisión Nacional resulta aplicable al caso concreto, en la presente sección se demostrará que las normas impugnadas transgreden el principio de mínima intervención del derecho penal o *ultima ratio*.

Como preámbulo, iniciaremos el presente análisis refiriendo que el 29 de enero del año en curso se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el Decreto Número 092, por el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Código Penal y de la Ley de Movilidad quintanarroenses, en materia de sanciones por distintas conductas ilícitas e infracciones relacionadas con la prestación del servicio de transporte público y privado.

En el Dictamen legislativo emitido por la Comisión de Justicia y de la Comisión de Movilidad del Congreso del Estado de Quintana Roo<sup>11</sup> se manifestó que ante el aumento de la actividad turística en la entidad se presentan grandes desafíos, no solo en el cuidado de los recursos naturales, infraestructura urbana y medio ambiente, sino también sobre cuestiones de emergencia por problemas relacionados con la seguridad de la población, el ordenamiento urbano y la convivencia comunitaria.

---

<sup>9</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 11/2016 (10a.), del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, septiembre de 2016, pág. 52, del rubro: “**LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.**”

<sup>10</sup> Cfr. Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al treinta de abril de dos mil dieciocho, al resolver la acción de inconstitucionalidad 139/2015, párrs. 60 y 61.

<sup>11</sup> Consultable en: <https://documentos.congresoqroo.gob.mx/dictamenes/DI-20250128T141831.pdf>

Además, se enfatizó en los trabajos legislativos que la incorporación de los Servicios de Transporte de Pasajeros contratados a través de Plataformas Tecnológicas o Digitales significó un avance tecnológico para el sistema de movilidad que se ofrece a quienes visitan el estado de Quintana Roo; no obstante, también se resaltó que mediante dicha prestación de servicio de transporte de pasajeros se ha desencadenado un preocupante fenómeno de violencia derivada de la propia naturaleza y formas de servicio, afectando a las personas residentes del Estado y al sector del turismo.

A mayor abundamiento, las y los legisladores expusieron que *“las personas que brindan servicios de transporte distintos de los ofrecidos en las plataformas digitales han optado por efectuar actos violentos que vulneran los derechos fundamentales (...)”*, así como que se han identificado incidentes violentos *“en los cuales se han visto implicados individuos encargados de prestar el Servicio de Transporte de pasajeros en sus dos vertientes, público y privado, situaciones que se han conocido de forma lamentable en medio público, en donde se han podido observar actos lamentables revestidas de violencia en contra de personas en calidad de turistas y de quienes brindan el servicio de transporte de pasajeros”*.

Por lo anterior, las y los legisladores quintanarroenses consideraron oportuno sancionar penalmente a los prestadores del servicio de transporte (público y privado) **que lleven a cabo actos de agresión contra otros prestadores de servicios de transporte o contra turistas**, pues estos actos representan una amenaza a la seguridad y bienestar de quienes visitan esa entidad federativa y a la imagen misma del Estado. Textualmente refirieron que *“La violencia en este sector, crea un ambiente de inseguridad que afecta la calidad de vida de quienes dependen de estos servicios y de aquellos que nos visitan, por lo que es imprescindible la implementación de medidas de sanción penal que garanticen la integridad de las personas y preserven a su vez, la reputación de Quintana Roo como destino turístico de clase mundial”*.

De conformidad con esas consideraciones, el Congreso del Estado de Quintana Roo –mediante el Decreto número 092– reformó y adicionó diversas disposiciones al Código Penal para esa entidad federativa, a saber: los artículos 107 BIS, 162 BIS, 182 y 182 BIS, en las que se regulan los delitos de homicidio, lesiones y daños relacionados con personas que se dedican a prestar servicio de transporte de pasajeros público o privado, así como de ataques a las vías de comunicación.

Como se adelantó, juicio de este Organismo Nacional las descripciones llevadas a cabo por el legislador local en los artículos 162 BIS y 182, primer párrafo, de la

legislación penal quintanarroense no son compatibles con el parámetro de regularidad constitucional vigente.

Debe tenerse presente que esta Institución Autónoma no desconoce la problemática referida por el legislador local en el Dictamen emitido por la Comisión de Justicia y de la Comisión de Movilidad del Congreso del Estado de Quintana Roo, incluso, comparte la importancia de implementar medidas desde el ámbito legislativo para prevenir que sigan ocurriendo actos violentos y, en su caso, sancionar a quienes incurran en ellos, todo lo anterior con el objetivo de salvaguardar el orden y la paz pública en el Estado de Quintana Roo.

No obstante, más allá de plantear una finalidad válida, lo cierto es que las medidas que se decidan implementar **deben guardar conformidad con el texto constitucional**, específicamente, respetando los derechos humanos ahí reconocidos, así como los principios constitucionales que ahí se consagran.

En el presente caso, se estima que los artículos impugnados –se insiste, independientemente de que pudieran perseguir una finalidad válida– devienen inconstitucionales porque se alejan del principio de mínima intervención del derecho penal o *ultima ratio*, que como se explicó en un apartado anterior, constituye un límite al poder punitivo del Estado.

Para exponer los argumentos que hacen patente la inconstitucionalidad denunciada, conviene recordar el texto de los artículos en combate:

*“ARTÍCULO 162 BIS. Al que estando en el ejercicio de sus labores relacionadas con la prestación del servicio público o privado de transporte en cualquiera de las modalidades previstas en la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, dolosamente destruya o deteriore una cosa ajena o propia, con perjuicio de otro, se le impondrá prisión de dos a seis años y de quince a doscientos cuarenta días multa”*

*Las conductas descritas por este artículo se perseguirán de oficio.”*

*“ARTÍCULO 182. Al que de cualquier modo dañe, altere, destruya, obstaculice o modifique alguna vía, señalización, aparato, tecnología, instalación, mobiliario de infraestructura vial, medio de comunicación o transporte destinado a la prestación de los servicios público o privado de transporte en cualquiera de las modalidades contempladas en la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, que no sean de competencia federal, interrumpiendo o dificultando los servicios, se le aplicará prisión de seis meses a cuatro años y de cincuenta a doscientos días multa*

*(...).”*

Como se observa, en los artículos transcritos se sancionan las conductas de: **a)** daños dolosos a cosas ajenas o propias en perjuicio de los demás por personas que ejercen labores relacionadas con la prestación del servicio público o privado de transporte (artículo 162 BIS) y **b)** ataques a las vías de comunicación de competencia estatal (artículo 182, primer párrafo).

Dado que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que las dos disposiciones impugnadas son contrarias al principio de mínima intervención del derecho penal, se llevará a cabo su estudio en un mismo apartado.

En primer lugar, el delito previsto en el artículo 162 BIS impugnado castiga:

- Al que, en ejercicio de sus labores relacionadas con la prestación del servicio público o privado de transporte, dolosamente destruya o deteriore una cosa ajena o propia, con perjuicio de otro, a quien se le impondrá una pena de prisión de 2 a 6 años y de 15 a 240 días multa.

Para un mejor entendimiento, conviene llevar a cabo el estudio de los elementos que integran el tipo penal:

<b>Daños</b>	
<b>Elementos objetivos</b>	<b>Conducta:</b> destruir o deteriorar cosa ajena o propia, en perjuicio de otro.
	<b>Resultado:</b> material, causar daño en cualquier cosa en perjuicio de otro.
	<b>Sujeto activo:</b> Personas que ejercen labores relacionadas con la prestación del servicio público o privado de transporte en términos de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo.
	<b>Bien jurídico tutelado:</b> patrimonio
	<b>Sujeto pasivo:</b> Cualquier persona física o moral.
	<b>Objeto material:</b> el objeto o bien que se destruye o deteriora
	<b>Medios de comisión:</b> La norma no lo precisa.
	<b>Circunstancias de lugar, tiempo, modo u ocasión:</b> se lleve a cabo la conducta en cualquier lugar y tiempo, siempre que sea en ejercicio de labores relacionadas con la prestación del servicio público o privado de transporte, en términos de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo.
<b>Elementos subjetivos</b>	<b>Dolo:</b> La norma precisa que únicamente se podrá realizar la conducta de manera dolosa.
	<b>Culpa:</b> No se puede realizar de manera culposa.
	<b>Elementos subjetivos diferentes del dolo:</b> No se advierte del tipo.

<b>Elementos normativos de valoración.</b>	<b>Cultural:</b> No se advierten en el tipo.
	<b>Legal:</b> servicio público o privado de transporte en cualquiera de las modalidades previstas en la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo; cosa ajena o propia.
	<b>Científica:</b> No se advierte en el tipo.
<b>Pena</b>	<b>Tipos de penas previstas:</b> Se prevé la imposición conjunta de las penas de prisión y multa.
	<b>Prisión:</b> De 2 a 6 años.
	<b>Multa:</b> De 15 a 240 días multa.

Por su parte, el diverso artículo 182, primer párrafo, describe una conducta típica que tiene los siguientes elementos:

Sujeto activo: Al que, de cualquier modo:

- dañe,
- altere,
- destruya,
- obstaculice o
- modifique

Alguna:

- vía,
- señalización,
- aparato,
- tecnología,
- instalación,
- mobiliario de infraestructura vial,
- medio de comunicación o transporte destinado a la prestación de los servicios público o privado de transporte, que no sean de competencia federal,

Resultado:

- Interrumpiendo o dificultando los servicios,

Sanción:

- se le aplicará prisión de 6 meses a 4 años y de 50 a 200 días multa.

Para una mejor exposición, a continuación se estudian los elementos que integran el tipo penal aludido:

<b>Ataques a las vías de comunicación</b>	
<b>Elementos objetivos</b>	<b>Conducta:</b> <u>1) dañar, 2) alterar, 3) destruir, 4) obstaculizar o 5) modificar</u> alguna vía, señalización, aparato, tecnología, instalación o mobiliario de infraestructura vial o medio de comunicación de transporte destinado a servicios público o privado de transporte.
	<b>Resultado:</b> Material, interrumpir o dificultar los servicios público o privado de transporte.
	<b>Sujeto activo:</b> Cualquier persona.
	<b>Bien jurídico tutelado:</b> vías de comunicación y medios de transporte.
	<b>Sujeto pasivo:</b> Cualquier persona física.
	<b>Objeto material:</b> <u>1) vías, 2) señalizaciones, 3) aparatos, 4) tecnologías, 5) instalaciones, 6) mobiliarios</u> de infraestructura vial o medio de comunicación o de transporte destinado a los servicios públicos o privados de transporte.
	<b>Medios de comisión:</b> La norma no lo precisa
<b>Elementos subjetivos</b>	<b>Dolo:</b> No está tipificado, sin embargo, la conducta delictiva puede actualizarse de forma dolosa.
	<b>Culpa:</b> La norma no especifica, empero, la conducta puede actualizarse culposamente.
	<b>Elementos subjetivos diferentes del dolo:</b> No se advierte del tipo.
<b>Elementos normativos de valoración.</b>	<b>Cultural:</b> aparato, mobiliarios, instalaciones
	<b>Legal:</b> medio de transporte; servicios de transporte público o privado; modalidades de transporte contempladas en la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo; e infraestructura vial.
	<b>Científica:</b> tecnología
<b>Pena</b>	<b>Tipos de penas previstas:</b> Se prevé la imposición de las penas de prisión y multa.
	<b>Prisión:</b> De 6 meses a 4 años.
	<b>Multa:</b> De 50 a 200 días multa.

El análisis de los elementos de los tipos penales impugnados nos permite desentrañar la estructura normativa elegida por el legislador para castigar las conductas prohibidas.

A partir del examen de los elementos típicos, este Organismo Nacional considera que se patentiza la incompatibilidad con el parámetro de control de la regularidad constitucional en que incurren los artículos 162 BIS y 182, primer párrafo, del Código Penal quintanarroense, puesto que transgreden el principio de mínima intervención del derecho penal (*ultima ratio*).

Para sustentar esa premisa, es necesario partir de la consideración de que el principio de mínima intervención punitiva implica que el derecho penal debe ser el último recurso de la política social del Estado para la protección de los bienes jurídicos más importantes, frente a los ataques más graves que puedan sufrir. De ahí que la intervención del *ius puniendi* en la vida social debe reducirse **a lo mínimo posible**.

Dicho lo anterior, el artículo 162 BIS impugnado exige una calidad específica del sujeto activo, esta es, que se trate de personas que ejercen labores de prestación de servicio público o privado de transporte en la entidad federativa, en términos de la Ley de Movilidad quintanarroense: mientras que la conducta propiamente sancionada es **destruir o deteriorar cualquier cosa ajena o propia, con perjuicio de otro**. Entonces, la norma permite castigar por la vía penal las siguientes conductas:

- Destrucción de *cualquier cosa* ajena
- Destrucción de *cualquier cosa* propia, en perjuicio de otros
- Deterioro de *cualquier cosa* ajena
- Deterioro de *cualquier cosa* propia, en perjuicio de otros.,

Los motivos por los cuales esta Comisión accionante sustenta que la norma deviene inconstitucional parten de la premisa consistente en que, dada su descripción, permiten sancionar penalmente cuestiones que no resultan tan graves para la sociedad, ya sea porque la cosa destruida no se constituía como un bien jurídico relevante o bien, porque el deterioro llevado a cabo tampoco generó una afectación fuerte sobre dicho objeto; por tanto, se permite que se aplique el derecho penal sobre hechos en los que no se justifica la necesidad de aplicarlo como medida idónea, máxime que admiten la posibilidad de que el sujeto activo sea privado de su libertad si se le encuentra responsable de la conducta prohibida.

Lo anterior es así, pues por un lado, se estima que el legislador, al establecer que el objeto material del hecho es *cualquier cosa*, dejó un amplísimo margen de apreciación para que se actualice la conducta típica, pudiendo ser *cosas* muebles o inmuebles, de

un valor mínimo o alto, ya deteriorados por el uso o tiempo, así como recién creado o adquirido, entre otras posibilidades, lo que permite la activación del *ius puniendi* aun cuando el bien o la *cosa* afectada no implique un bien jurídico importantísimo y altamente gravoso, que realmente amerite la aplicación de la ley penal como medida idónea y necesaria; adicionalmente, respecto de las conductas en las que únicamente se “*deteriore*” la cosa, se considera también se da pauta para sancionar penalmente casos en los que el posible daño causado no sea grave, o incluso, inevitable con el uso, por lo que tampoco se desprenda la necesidad de utilizar el derecho penal para sancionar esa conducta.

Ahora, si bien es cierto que derivado de la amplitud con la que se describió la norma pudieran presentarse casos en los que sí se causó un daño grave, ya sea por su destrucción o deterioro, sobre un bien jurídico importante para la víctima u ofendido, el legislador debió optar por otras medidas menos desproporcionadas y lesivas que incluso pudieran ser más eficaces para reparar el daño.

Se recuerda que conforme a la norma en estudio las penas que se impondrán *frente a la destrucción o simplemente deterioro de cualquier cosa* será: 1) pena privativa de la libertad desde 2 a 6 años y 2) multa de 15 a 240 días multa, lo que hace patente que debido a que los términos en que se encuentra redactada la descripción típica se posibilita que se aplique la pena privativa de libertad de manera excesiva, toda vez que su sentido y alcance normativo abarcan hipótesis tan amplias, como son aquellos supuestos en los que incluso la medida no se justifica de ninguna manera (por ejemplo, de bienes cuyo valor sea muy bajo o ya se encuentren en mal estado).

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

- a) No *cualquier cosa* se constituye como un bien jurídico relevante para efectos de salvaguardarlo mediante la aplicación del derecho penal;
- b) No cualquier destrucción o deterioro sobre cualquier cosa se constituye como un supuesto que implique la necesidad de sancionarlo por medio del derecho penal;
- c) Por la amplitud en la que está redactada la norma, no en todos los casos en los que se podría actualizar la conducta prohibida será justificación para privar de la libertad a la persona que se le imputa la comisión del delito.

Sumado a lo anterior, más allá de que la descripción típica exige que la conducta sea llevada a cabo de manera dolosa, lo cierto es tampoco se justifica la aplicación del derecho penal frente a *cualquier* daño o deterioro sobre *cualquier* cosa, ya sea propia o ajena, o que pudiera afectar a terceros por parte de una persona que quiso llevar a cabo dicha conducta, sino únicamente en aquellos casos en los que exista una gravedad notable o una puesta en peligro de los bienes jurídicos más importantes y que, además, no existe ninguna otra forma para prevenir y castigar esa conducta.

Con lo hasta aquí expuesto ha quedado evidenciado que el artículo 162 BIS impugnado resulta sumamente amplio y permite sancionar conductas por la vía penar que realmente no lo ameritan, en perjuicio del principio de mínima intervención del derecho penal.

Por otra parte, el artículo 182 impugnado se caracteriza por ser muy amplio en cuanto a las posibilidades de actualizar alguna de las conductas prohibidas, pudiendo – también – sancionarse mediante el derecho penal supuestos en los que no se justifica su aplicación como medida idónea y proporcional; de manera que también se constituye en una transgresión al principio de mínima intervención penal (*ultima ratio*).

Para evidenciarlo, es pertinente recordar que las conductas prohibidas las puede llevar a cabo cualquier persona, de cualquier modo. Puntualmente, los verbos rectores son: 1) dañar, 2) alterar, 3) destruir, 4) obstaculizar o 5) modificar alguno de los siguientes objetos materiales del delito: a) vía, b) señalización, c) *aparato*, d) *tecnología*, e) instalación, f) mobiliario de infraestructura vial, g) medio de comunicación o transporte destinado a la prestación de los servicios público o privado de transporte, que no sean de competencia federal; y cuyo resultado debe ser interrumpir o dificultar los servicios.

Como se advierte, la descripción penal diseñada por el legislador quintanarroense es demasiado amplia, lo que permite que un gran número de conductas actualicen el hecho delictivo, incluidas aquellas que no ameritan la aplicación del derecho penal como medida para prevenirlas y castigarlas, no obstante, a quien resulte responsable se le aplicará prisión de seis meses a cuatro años y de cincuenta a doscientos días multa

Para analizar mejor la disposición en cuestión, conviene partir de que el delito se puede cometer de manera dolosa y culposa, esto es, ya sea que la persona tenía la

intención de llevarla a cabo queriendo o aceptando el resultado prohibido o bien, sin que la persona a quien se le imputa el hecho haya tenido la voluntad de ocasionar un daño o alterar, destruir, obstaculizar o modificar alguno de los objetos materiales referidos en la norma, ni que tampoco hubiera querido interrumpir o dificultar la prestación de servicios de transporte o el adecuado tránsito de vehículos en las vías de comunicación.

A juicio de esta Comisión accionante, el hecho de que se exija que la conducta sea llevada a cabo de manera dolosa no subsana la inconstitucionalidad denunciada, pues por la redacción de la norma se permite castigar penalmente conductas que pueden no ser graves ni que los posibles efectos negativos sean realmente gravosos en perjuicio del servicio de transporte público o privado ni del tránsito en vías de comunicación, a pesar de la intención del sujeto activo.

En efecto, la norma permite que se actualicen un amplísimo número de supuestos punibles. Por ejemplo, si bien pueden presentarse casos en los que la conducta realizada de manera dolosa sí impacte extraordinariamente en perjuicio de la infraestructura vial, en las vías de comunicación o medios de comunicación o de transporte de jurisdicción local, que hagan proporcional la sanción penal por ese hecho delictivo; también es cierto que se pueden presentar otros en los que aun cuando el sujeto activo actúe dolosamente, pero únicamente dañe una señalización vial (no destruya ni que el daño causado afecte sustancialmente la señalización), y con ello, se interrumpa o dificulte el servicio de transporte y tránsito de vehículos, esa situación por sí sola no representa realmente una situación excepcional que exija ser castigada con pena privativa de la libertad por el derecho penal.

Los anteriores ejemplos son cuando la conducta sea desplegada de manera dolosa, pero la norma también permite sancionar a quien actúe de manera culposa.

Entonces, cuando algún gobernado tenga un accidente (porque no previó lo que podría acontecer o se confió en que podría evitarlo) en las vías de comunicación de jurisdicción local, actualizaría una o varias de las conductas prohibidas, pues como consecuencia del accidente podrían dañarse, alterarse, destruirse, obstaculizarse o modificarse las vías, señalizaciones, aparatos, tecnologías, instalaciones o mobiliarios de infraestructura vial o de medios de comunicación o de transporte, y por ese hecho se haría acreedor a pena de prisión de seis meses a cuatro años y de cincuenta a doscientos días multa, lo cual no resulta constitucional a la luz del principio de mínima intervención del derecho penal.

De ahí que se sostenga que la redacción es tan amplia que permite sancionar penalmente supuestos que no ameritan la aplicación del derecho penal, aún en aquellos casos llevados a cabo de manera dolosa, como podría ser daños menores o alteraciones, obstaculizaciones o modificaciones involuntarias y por periodos cortos; o aquellos realizados sobre materiales de señalización vial que no se constituyen como actos de suma gravedad que justifiquen la sanción penal.

Aunado a ello, debe tenerse presente que el resultado exigido por la norma consiste en interrumpir o dificultar la prestación de los servicios de transporte y tránsito de vehículos, lo que hace patente que se trata de una posible afectación momentánea, más no permanente o definitiva.

Por otro lado, el legislador estableció como objetos materiales sobre los cuales puede recaer la conducta “aparatos” y “tecnología”, sin precisar a qué tipos de aparatos alude o cómo debe entenderse el vocablo “tecnología”, lo que hace evidente el amplísimo margen de apreciación en favor de la autoridad para dotar de contenido a dichos términos. Así, será la autoridad quien determine conforme a su arbitrio si una persona dañó, alteró, destruyó, obstaculizó o modificó algún aparato o tecnología de infraestructura vial y si dicha situación interrumpe o dificulta la prestación de los servicios de transporte y tránsito de vehículos.

Por tanto, sin desconocer la finalidad perseguida por el legislador quintanarroense, ni tampoco que es cierto que podrían presentarse casos en los que por el daño causado quizá podría justificarse la aplicación de la ley penal, se estima que las normas en estudio permiten sancionar con pena privativa de la libertad y multa a personas que no tenían voluntad de cometer el hecho delictivo o que el daño causado no es grave, que justifique la aplicación del derecho penal.

---

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

Por ese motivo, se estima que las normas tildadas de inconstitucionales transgreden el principio de mínima intervención del derecho penal, ya que por la forma en que se diseñaron las descripciones típicas de los delitos, se da pauta a castigar con el medio más lesivo del Estado conductas que no necesariamente causan un daño

grave sobre bienes considerados como importantes para las personas y la sociedad misma.

Además, el legislador local tipificó las conductas sin tomar en consideración que existen otros medios igualmente idóneos y adecuados para lograr sus fines, es decir, prevenir y en su caso sancionar el daño o deterioro a *cualquier cosa* ajena o propia o, que no se dañen, altere, destruyan, modifiquen u obstaculicen las vías de comunicación y con ello se impida el adecuado servicio de transporte o tránsito de vehículos en vías de comunicación.

De ahí que, si bien es cierto la finalidad perseguida por el legislador local pudiera ser legítima a la luz de la Norma Fundamental y de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, también lo es **que los términos en que se encuentran redactadas no dan cuenta que el derecho penal sea la vía idónea, única, necesaria y proporcional para lograr el propósito pretendido, esto es, proteger los bienes jurídicos antes mencionados ante los ataques más gravosos.**

Bajo estas consideraciones, por un lado, se colige que las normas analizadas incumplen con el subprincipio de fragmentariedad de la *ultima ratio*, pues si bien es cierto hay ataques que pueden catalogarse como graves y llegar a producir un daño importante sobre las cosas de las personas o vías de comunicación, ello no implica que los tipos penales—por la forma en que se encuentran conformados—únicamente sancione conductas donde se advierta de forma clara y precisa que se actualizan esas consecuencias perjudiciales gravosas.

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

En efecto, legislador local se podría apoyar de sanciones administrativas como la multa o pago de daños ocasionado sobre las cosas de las personas, cuya finalidad sería la misma: prevenir y castigar la destrucción o deterioro de cosas ajenas o propias, así como garantizar la adecuada prestación del servicio de transporte y tránsito vehicular en vías de comunicación de jurisdicción estatal, sin que se sancione penalmente a las personas con privación de la libertad.

Para abundar sobre este último punto, es oportuno referir que dentro del sistema jurídico del estado de Quintana Roo existen instrumentos menos lesivos para sancionar las conductas previstas en los artículos impugnados.

Puntualmente, las conductas que las normas pretenden inhibir pueden ser válidamente sancionadas como infracciones en términos del Título Sexto de la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, cuyo artículo 201 prevé la posibilidad de imponer las siguientes sanciones administrativas:

- Amonestación;
- Multa, en los montos, términos y casos que fijen los Reglamentos respectivos;
- Suspensión de derechos o licencias para los conductores sin perjuicio de la sanción pecuniaria;
- Cancelación de permiso con licencia para conducir;
- Revocación o suspensión de concesiones, permisos, y autorizaciones, y
- Cualquier otra que establecida en esa Ley o su Reglamento.

Por ello, esta Institución Nacional considera que existen distintas medidas menos lesivas que puede tomar el legislador local en ejercicio de su libertad de configuración legislativa para sancionar a quienes lleven a cabo alguna de las conductas prohibidas previstas en las normas impugnadas. En ese sentido, podrían aplicarse sanciones administrativas que no necesariamente impliquen la privación de la libertad de las personas por el derecho penal.

Ahora, de manera particular, respecto del delito previsto en el artículo 162 BIS impugnado, el Código Penal quintanarroense, en su artículo 161<sup>12</sup>, ya prevé un tipo penal por daños sobre cosas ajenas o propias, lo que hace patente que resulta innecesario tipificarlo de nueva cuenta, pues en el tipo penal genérico ya se encontraban comprendidas todas personas.

Con base en todas esas consideraciones, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los artículos 162 BIS y 182, primer párrafo, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo contravienen al principio de *ultima ratio*, pues si bien buscan atender a problemáticas sociales que se han presentado en

---

<sup>12</sup> Con dicha referencia no se prejuzga sobre si el artículo 161 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo es constitucional o violatorio del parámetro de regularidad constitucional, sino únicamente su existencia en el sistema normativo de la entidad.

la entidad, lo cierto es que la forma en que se tipifican los delitos en los preceptos combatidos permite aplicar sanciones penales a conductas que no ameritan necesariamente la activación del *ius puniendi*.

Tal como se precisó, por los términos tan amplios que el legislador utilizó para tipificar los delitos de referencia, permite que se sancionen penalmente conductas que no necesariamente generan daños graves o que pongan en peligro la vida, salud, integridad física de las personas o en su caso, al servicio público o privado de transporte o la infraestructura vial o vías de comunicación de forma invariable.

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

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

#### **XI. Cuestiones relativas a los efectos.**

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas, por lo que se solicita atentamente que de ser tildadas de inconstitucionales las disposiciones combatidas, 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.

Conviene puntualizar que esta Comisión Autónoma únicamente somete a escrutinio constitucional ante ese Máximo Tribunal Constitucional el primer párrafo del artículo 182 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo por estimarse

contrario al parámetro de regularidad constitucional, sin embargo, dado que el resto de los párrafos que integran ese artículo dependen del primero, se considera que lo procedente es declarar la invalidez de la totalidad del precepto, para evitar vacíos legales o normas incompletas en perjuicio de la seguridad jurídica de las y los gobernados.

## 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.

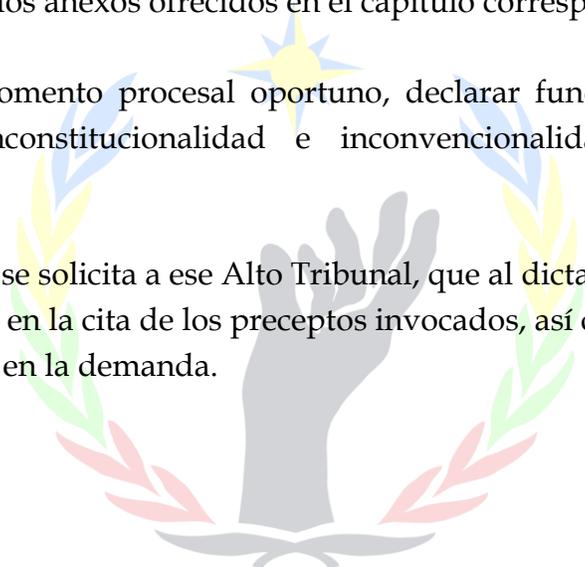
**SEGUNDO.** Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

**TERCERO.** Tener por designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

**CUARTO.** Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de las normas impugnadas.

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



**PROTESTO LO NECESARIO**  
**CNDH**

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

*Defendemos al Pueblo*

**AHC**