

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

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

Ciudad de México, a 03 de marzo 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 del artículo 160 BIS, primer párrafo, en la porción normativa “*o cualquier manifestación pública*”, del Código Penal para el Estado de Tabasco, reformado mediante Decreto 084 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 01 de febrero 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.

## Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada.....	3
III.	Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. ....	3
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción. ....	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	4
IX.	Introducción. ....	5
X.	Concepto de invalidez.....	6
	ÚNICO.....	6
	A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad en su vertiente de taxatividad .....	7
	B. Inconstitucionalidad de la disposición impugnada .....	12
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 la norma general impugnada.**

A. Congreso del Estado de Tabasco.

B. Gobernador del Estado de Tabasco.

**III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.**

Artículo 160 BIS, primer párrafo, en la porción normativa “o cualquier manifestación pública”, del Código Penal para el Estado de Tabasco, reformado mediante Decreto 084 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 01 de febrero de 2025, cuyo texto se transcribe a continuación:

*“Artículo 160 BIS. Cuando se realicen amenazas o cualquier manifestación pública que altere la paz y el orden, a través de imágenes o escritos en mantas, cartulinas, lonas, cartón o por cualquier medio físico, se impondrán de dos a seis años de prisión, y multa de cien a quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.*

*Las mismas penas se impondrán al que elabore, fabrique, imprima, proporcione, desplace, traslade, aplique, coloque o tenga en su posesión, cualquier escrito señalado en el párrafo anterior.*

*En este caso, el delito se perseguirá de oficio.”*

*Defendemos al Pueblo*

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

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

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

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Libertad de expresión.
- Principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal.

## **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 la disposición precisada en el apartado III del presente escrito.

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

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

La disposición cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el 1 de febrero de 2025, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del domingo 2 del mismo mes, al lunes 3 de marzo de la presente anualidad. Por lo que la demanda es oportuna al interponerse el día de hoy.

*Defendemos al Pueblo*

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

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

---

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

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

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.

---

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.** El artículo 160 BIS, primer párrafo, del Código Penal para el Estado de Tabasco establece que cuando se realicen amenazas o cualquier manifestación pública que altere la paz y el orden, a través de imágenes o escritos en mantas, cartulinas, lonas, cartón o por cualquier medio físico, se impondrán de 2 a 6 años de prisión, y multa de 100 a 500 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

Se estima que la porción normativa "*o cualquier manifestación pública*" es demasiado amplia toda vez que deja un gran margen de apreciación en favor de la autoridad competente, para que, conforme a su arbitrio, determine cuáles manifestaciones alteran o no la paz y el orden, en perjuicio del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

A consideración de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la porción normativa impugnada es incompatible con el parámetro de regularidad constitucional porque no guarda conformidad con el derecho a la seguridad jurídica

y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental.

Para demostrar la inconstitucionalidad denunciada, en un primer apartado se expone el contenido de los derechos humanos y principios que, a juicio de esta Institución Nacional, conforman el parámetro de validez aplicable al presente caso; posteriormente, se expondrán los motivos por los que se estima que la norma no se ajusta a dicho estándar constitucional.

#### **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 Federal<sup>3</sup>.

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 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 sanciona<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, párr. 22, p. 6, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_06\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf)

<sup>4</sup> 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.

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.<sup>5</sup>

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 correspondientes<sup>6</sup>.

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 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**<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Tesis aislada 1ª. CXCII/2011 (9a) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, octubre de 2011, Décima Época, Libro I, Tomo 2, pág. 1094, del rubro: “**PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO SUS POSIBLES DESTINATARIOS.**”

<sup>6</sup> Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, p. 31.

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

Por ende, supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que la conducta objeto de prohibición pueda ser conocida por el destinatario de la norma. En ese orden, los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se pueden aplicar a quienes las realicen<sup>8</sup>, 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 norma<sup>9</sup>.

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.

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Cfr. Tesis jurisprudencial 1a./J. 54/2014, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, julio de 2014, pág. 131, del rubro “**PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS**”.

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 ellas<sup>10</sup>.

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

---

<sup>10</sup> 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***.

obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre y que estén encaminadas a la protección de los derechos.

## **B. Inconstitucionalidad de la disposición impugnada**

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 la norma impugnada no se ajusta a dicho estándar de validez.

Como preámbulo, iniciaremos el presente análisis refiriendo que el 1 de febrero del año en curso, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco el Decreto 084, por el cual se modificó el Código Penal para esa entidad federativa. Lo que interesa al presente asunto es la adición del artículo 160 Bis a la codificación punitiva citada.

Para mayor referencia, el texto del artículo 160 Bis del Código Penal para el Estado de Tabasco es el siguiente:

*“Artículo 160 BIS. Cuando se realicen amenazas o cualquier manifestación pública que altere la paz y el orden, a través de imágenes o escritos en mantas, cartulinas, lonas, cartón o por cualquier medio físico, se impondrán de dos a seis años de prisión, y multa de cien a quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.*

*Las mismas penas se impondrán al que elabore, fabrique, imprima, proporcione, desplace, traslade, aplique, coloque o tenga en su posesión, cualquier escrito señalado en el párrafo anterior.*

*En este caso, el delito se perseguirá de oficio.”*

Sobre dicha adición, en el Dictamen legislativo emitido por la Comisión Ordinaria de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y Protección Civil del Congreso del Estado de Tabasco<sup>11</sup>, las y los legisladores manifestaron que *“otro de los delitos que se encuentra omiso en nuestra legislación vigente es la tipificación de los mensajes expuestos pública y notoriamente por grupos criminales y generadores de violencia, perteneciente a algún grupo de delincuencia organizada, acompañados de atentados y ejecuciones en los que*

---

<sup>11</sup> Dictamen legislativo emitido por la Comisión Ordinaria de Seguridad Pública, Procuración de Justicia y Protección Civil del Congreso del Estado de Tabasco por el que Se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Tabasco, aprobado el 28 de enero de 2025, consultable en: <https://congresotabasco.gob.mx/dictamenes/>

*tratan de justificar sus crímenes y mandar amenazas a grupos rivales, policías, políticos, empresarios” .*

Derivado de esa situación, las y los legisladores determinaron lo siguiente “*Del análisis realizado a la legislación vigente, para cuadrar este tipo particular de expresión: los mensajes escritos en pedazos de tela o cartulina que comenzaron a aparecer frecuentemente en la vía pública alrededor de 2006, por lo que se considera pertinente encuadrarlo en nuestro Código Penal vigente en aras de buscar la paz y seguridad en nuestro Estado*”

Es decir, el legislador local observó que desde 2006 a la fecha, en la entidad se presentaban casos en los que grupos delincuenciales llevaban a cabo la colocación de *mantas* con escritos o textos que incluían amenazas dirigidas hacia otros grupos criminales, policías, políticos y empresarios, lo que afectaba también la paz y el orden público, por lo que, ante la ausencia de un marco legal que castigara dichas conductas, tuvo a bien adicionar el artículo impugnado.

Lo anterior refleja que el Congreso local, en ejercicio de su libertad de configuración legislativa en materia de política criminal, buscó atender, mediante la aplicación de la facultad punitiva del estado, una problemática que se presenta en esa entidad federativa y que afecta *el orden y la paz pública* de las y los tabasqueños.

Al respecto, este Organismo Nacional comparte la preocupación y la necesidad de tomar medidas frente a las actuaciones de grupos criminales que afectan a las y los mexicanos, pues salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas es y será siempre un objetivo constitucional del Estado, así como prevenir conductas ilícitas y, en su caso, castigarlas a través de las facultades que cuentan, como son las medidas legislativas y la aplicación del derecho penal frente a los actos más gravosos.

Sin embargo, del análisis constitucional llevado a cabo sobre la descripción típica creada por el legislador tabasqueño en el artículo 160 Bis del Código Penal local, se advierte que la porción normativa “*o cualquier manifestación pública*” desborda el objetivo buscado por el Congreso del Estado de Tabasco por ser demasiado amplia, en perjuicio del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República.

Para evidenciar la inconstitucionalidad aducida, es pertinente llevar a cabo el análisis de los elementos típicos que integran la descripción típica impugnada:

<b>Amenazas</b>	
<b>Elementos objetivos</b>	<b>Conductas:</b> 1) realizar amenazas <i>o cualquier manifestación pública</i> que altere la paz y el orden (primer párrafo).  2) elaborar, fabricar, imprimir, proporcionar, desplazar, trasladar, aplicar, colocar o poseer escritos con amenazas <i>o cualquier manifestación pública</i> que altere la paz y el orden (segundo párrafo).
	<b>Resultado:</b> Formal, en tanto que bastará con la colocación de los escritos y mantas.
	<b>Sujeto activo:</b> Cualquier persona.
	<b>Bien jurídico tutelado:</b> Paz y seguridad de las personas
	<b>Sujeto pasivo:</b> No se advierte en el tipo penal.
	<b>Objeto material:</b> La norma no lo precisa.
	<b>Medios de comisión:</b> imágenes o escritos en mantas, cartulinas, lonas, cartón o cualquier medio físico.
	<b>Circunstancias de lugar, tiempo, modo u ocasión:</b> se puede llevar a cabo de cualquier modo, tiempo y lugar.
<b>Elementos subjetivos</b>	<b>Dolo:</b> No está tipificado, sin embargo, la conducta delictiva puede actualizarse de forma dolosa.
	<b>Culpa:</b> La conducta únicamente puede ser desplegada de manera dolosa.
	<b>Elementos subjetivos diferentes del dolo:</b> No se advierte del tipo.
<b>Elementos normativos de valoración.</b>	<b>Cultural:</b> manifestaciones públicas, paz, orden, imágenes, mantas, cartulinas, lonas, cartón.
	<b>Legal:</b> Amenazas.
	<b>Científica:</b> No se advierten del tipo.
<b>Pena</b>	<b>Tipos de penas previstas:</b> Se prevé la imposición de las penas de prisión y multa.
	<b>Prisión:</b> De 2 a 6 años.
	<b>Multa:</b> De 100 a 500 el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

El análisis de los elementos del tipo penal impugnado nos permite desentrañar la estructura normativa elegida por el legislador para castigar las conductas prohibidas.

Así, 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 incurre la porción normativa “o cualquier manifestación pública” contenida en el primer párrafo del artículo 160 BIS del Código Penal para el Estado de Tabasco, puesto que causa incertidumbre jurídica al ser demasiado amplia y ambigua, en perjuicio del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

Tal como se explicó en el apartado previo, por virtud del contenido del derecho humano a la seguridad jurídica y del principio de legalidad en materia penal en su vertiente de taxatividad, **el legislador está obligado a describir con exactitud las conductas consideradas ilícitas**, lo cual, desde luego, incluye todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, pues solo así se evitarán confusiones en su aplicación en demérito en la defensa del procesado.

Aunque, como ha expuesto ese Máximo Tribunal Constitucional, el legislador no está obligado a definir cada palabra que utiliza en la descripción de las conductas típicas; lo cierto es que **sí tiene que cumplir con el mandato constitucional de prever, cuando menos, con claridad la o las conductas prohibidas** y sus sanciones, para que tanto el gobernado como la autoridad respectiva, tengan plena certeza sobre el hecho que se castigará por la ley penal.

No obstante, contrario a esa premisa constitucional, esta Comisión accionante considera que **la porción normativa impugnada no es lo suficientemente clara para conocer puntualmente su contenido y, por ende, no existe certeza de cuándo se actualizará la conducta prohibida**, en perjuicio de la seguridad jurídica de las y los tabasqueños.

Como se recordará, de acuerdo con el primer párrafo del artículo 160 BIS del Código Penal tabasqueño, para actualizar el hecho típico el legislador local previó que se pueden realizar dos conductas puntuales:

- a) Amenazas o

b) *Cualquier manifestación pública.*

Estos comportamientos deben traer como resultado alterar la paz y el orden, además de que tienen que ser llevados a cabo mediante imágenes o escritos en:

- Mantas
- Cartulinas
- Lonas
- Cartón
- *por cualquier medio físico.*

Tal como se puede desprender, por un lado, se sancionará penalmente a quien realice una amenaza que altere la paz y el orden, cuya difusión sea por imágenes o escritos en cualquier medio físico. Por el otro, también se castigará a quienes realicen cualquier manifestación pública que altere la paz o el orden a través de imágenes o escritos difundidos por cualquier medio físico.

En ambos casos, las personas que resulten responsable por haber realizado alguna de esas conductas serán sancionadas con pena de prisión de 2 a 6 años y además se les impondrá una multa de 100 a 500 veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

Toda vez que las conductas son “amenazar” y “realizar cualquier manifestación pública” que altere la paz y el orden, es pertinente adentrarnos más sobre sus alcances.

En primer lugar, respecto de la conducta relativa a realizar *amenazas*, para conocer sus alcances y significado podemos acudir al propio Código Penal tabasqueño, pues en su artículo 161 establece que se constituye como un delito en sí mismo de acuerdo con la siguiente descripción: “A quien intimide a otro con causarle daño en su persona o en sus bienes, o en la persona o bienes de un tercero con quien el amenazado tenga vínculos afectivos de cualquier índole, se le impondrá prisión de uno a tres años y multa de doscientas a quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, sin perjuicio de la pena aplicable si el agente realiza el mal con el que amenaza.”

Así, *amenazar* podría ser considerado como un acto llevado a cabo por una persona a otra por el cual lo intimida con causarle algún tipo de daño, ya sea directo, en su persona o bienes o, en su caso, a otra persona o sus bienes con quien el sujeto pasivo tenga algún tipo de vínculo afectivo. De ahí que exista necesidad de que ese tipo de conductas sean motivo de castigo, pues se busca prevenir que una persona *intimide* o provoque miedo sobre otra de manera dolosa sobre un peligro futuro.

Por tanto, a la luz de dicha descripción *básica* del delito de amenazas, se puede colegir que **una de las conductas prohibidas** en el artículo 160 BIS impugnado, es prohibir los escritos o mensajes llevados a cabo mediante cualquier medio físico que contengan “amenazas”, en donde se expresen mensajes intimidantes dirigidos a otra persona o a la colectividad y que, además, alteren la paz y el orden. De esta manera, podemos colegir que este artículo tipifica un delito de amenazas *específico*, caracterizado por la manera en cómo se transmite el mensaje (mantas, cartulinas, lonas, etc.).

Atento a lo anterior, es admisible manifestar que existe una justificación válida para punir esa conducta y, de esta manera, prevenir su comisión ante riesgo de ser castigado.

Con esta primera interpretación, este Organismo Nacional considera que se cumple con la finalidad buscada por el legislador de la entidad, que consiste en reprimir las conductas llevadas a cabo por los grupos criminales en el estado de Tabasco consistentes en difundir mensajes intimidantes dirigidos hacia la sociedad o a las autoridades o personas en particular, en tanto que se sancionarán aquellos escritos o imágenes que resulten amenazantes por su contenido y que además sean difundidas mediante mantas, cartulinas, locas o por cualquier otro medio físico.

No obstante, respecto de la conducta consistente en *realizar cualquier manifestación pública*, **no es posible conocer su alcance, pues la frase utilizada por el legislador tabasqueño es sumamente amplia**, al grado de que que permite un sinnúmero de supuestos que podrían encuadrar en la conducta típica, incluidos algunos que podrían presentarse en ejercicio del derecho a la libertad de expresión reconocido en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A fin de realizar un ejercicio interpretativo, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos consultó el propio Código Penal tabasqueño a efecto de verificar si ese

ordenamiento contenía alguna disposición normativa en la que se especificara su significado y alcance, sin encontrar ninguna aplicable.

Al margen de lo anterior, la locución “realizar cualquier manifestación pública”, esta compuesta por términos tan amplios y ambiguos que pueden ser utilizados en distintos contextos, lo que, en principio, refleja que se trata de una expresión *sin una acotación clara*, de manera que no pueden conocerse sus alcances concretos.

En principio, se observa que la descripción precisa que encuadrará en el tipo penal **cualquier** manifestación pública, lo que abre un amplísimo margen de aplicación, pues podrán ser sujetas a valoración penal todas las manifestaciones públicas posibles, so pretexto de que alteran la paz y el orden.

Sumado a lo anterior, la Real Academia Española define *manifestación*<sup>12</sup> como: 1) acción y efecto de manifestar o manifestarse, 2) reunión pacífica, generalmente al aire libre y en marcha, en la cual los asistentes a ella reclaman algo o expresan su protesta por algo. No obstante, en el contexto en el que se encuentra la palabra en estudio, es decir, tomando en cuenta que el tipo penal describe que esa *manifestación* deberá expresarse en cualquier medio físico, se considera que en realidad el legislador local la utilizó como sinónimo de “expresión”.

Partiendo de esa idea, *expresión*<sup>13</sup> es definida como: 1) acción de expresar, 2) especificación, declaración de algo para darlo a entender, 3) palabra, locución o conjunto de palabras sujetas a una pauta, 4) efecto de expresar algo sin palabras y 5) manifestación de los afectos y de las emociones por medio de la gesticulación.

Por otro lado, lo *público*<sup>14</sup> es definido como: 1) conocido o sabido por todos, 2) dicho de una cosa que se hace a la vista de todos, 3) perteneciente o relativo al Estado o a otra Administración y 4) dicho de una cosa accesible a todos.

Entonces, del ejercicio llevado a cabo, esta Institución Nacional arriba a una primera conclusión consistente en que la conducta prohibida será **realizar cualquier expresión o declaración pública que altere la paz y el orden en cualquier medio**

---

<sup>12</sup> Consultable en: <https://dle.rae.es/manifestaci%C3%B3n>

<sup>13</sup> Consultable en: <https://dle.rae.es/expresi%C3%B3n>

<sup>14</sup> Consultable en: <https://dle.rae.es/p%C3%BAblico>

*físico*, permitiendo que en caso de que sea cometida por una persona se le sean impuestas las penas previstas en el artículo 160 Bis.

Sobre la interpretación de la norma penal combatida realizada previamente, surge la siguiente interrogante ¿Cualquier manifestación, expresión o declaración pública difundida por cualquier medio físico que altere la paz y el orden puede ser sancionada penalmente?

A consideración de este Organismo Nacional la respuesta es negativa. De inicio, los conceptos empleados por el legislador por los que pretendió acotar la conducta, es decir, que mediante la manifestación o expresión se altere la “paz” y “orden” se caracterizan por ser indeterminados y de valoración subjetiva.

De tal manera que, para determinar si una declaración, expresión o manifestación por parte de una persona que fue difundida mediante imágenes, escritos, lonas o cualquier medio físico, realmente altera la paz y el orden, es indispensable que quien tiene a su cargo llevar a cabo la calificación correspondiente debe realizar una valoración con base en lo que él o ella considera que es *la paz y el orden*, y solo conforme a esa apreciación personal y subjetiva, determinará si la expresión efectivamente implica o no una alteración a los valores jurídicamente relevantes.

Por tanto, un primer vicio de inconstitucionalidad se deriva de la falta de claridad en la descripción típica, pues no existen bases objetivas para que las personas conozcan si su expresión, declaración o manifestación pública difundida por cualquier medio pudiera o no alterar la paz y el orden. Dicha imprecisión y vaguedad es tan evidente que puede que para un sector de la población no implique una alteración a la paz y el orden, pero a la estimación de otro sí lo sea.

En esa tesitura, el fragmento normativo impugnado permite que sean los operadores jurídicos los que definan la clase de elementos que se deben de tomar en cuenta para considerar actualizado este tipo penal, en detrimento del reconocimiento de expresiones, ideas, críticas e incluso protestas pacíficas -manifestadas en imágenes, mantas, cartulinas, etc.- que podrían, en cualquier contexto en la entidad federativa, reputarse como perturbadoras de la paz y el orden.

Se reitera, basta la colocación de mantas, cartulinas, lonas, cartones u otros con cualquier tipo de manifestación que se estime *altere la paz y el orden* para que se actualice el tipo penal. Por lo tanto, es evidente que la disposición resulta

*sobreinclusiva*, pues **no es necesario** que el mensaje sea intimidante, violento, atemorizante, hostil, agresivo o desafiante, pues el tipo penal no lo exige, por lo que incluso es posible que se castiguen aquellas otras exteriorizaciones realizadas en el marco del ejercicio del derecho a la libertad de expresión, que no tengan algunas de esas características negativas en su mensaje.

En ese orden de ideas, es claro que la norma impugnada es sumamente amplia en sus alcances, pues la conducta prohibida, para su actualización, no amerita necesariamente el acreditamiento de que se trata de un mensaje violento, agresivo u hostil, sino solamente la estimación de que esa “manifestación pública”, sea cual sea su contenido, tuvo el efecto de *alterar el orden y la paz*. De ahí que se sostenga que la medida combatida es sobreinclusiva, pues admite sancionar, inclusive, conductas que podrían no ameritar la activación del *ius puniendi*.

De ahí que la porción normativa genere un estado de incertidumbre jurídica, incluso también para la autoridad ministerial que pretende imputar la conducta, así como para el órgano jurisdiccional encargado de resolver sobre la responsabilidad penal, pues ambas autoridades deberán valorar si las *manifestaciones* o *expresiones* públicas que fueron difundidas realmente alteran o no la paz y el orden, todo ello, desde su apreciación subjetiva, pues tampoco es posible medir de manera objetiva y de forma certera cuándo se ha alterado la paz y el orden.

Por tanto, esta Comisión Nacional estima que, dada la imprecisión de la disposición impugnada, es claro que comprende un catálogo de conductas infractoras abiertas e indeterminadas que no le permite al gobernado programar su comportamiento sin temor a verse sorprendido por la pena, ante la imposibilidad de preverla. Ello es así pues, en cada caso, la autoridad calificará, según su arbitrio, cualquier expresión o *manifestación* en “medios físicos” que puedan alterar la paz y el orden, en función de que **no tienen un contenido jurídico concreto**, lo cual resulta inadmisibles tratándose de materia penal.

Ahora bien, dada la imprecisión y amplitud en que incurre el precepto al prever que se sancionará penalmente *cualquier manifestación pública que altere la paz y el orden*, ello incluye la persecución penal de conductas emanadas del ejercicio del derecho a la libertad de expresión, protegidas por el artículo 6<sup>15</sup> de la Constitución Política de

---

<sup>15</sup> “Artículo 60. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros,

los Estados Unidos Mexicanos, lo que podría generar un efecto inhibitorio en los medios expresivos de las personas y limitar, incluso, su participación en manifestaciones y protestas.

Lo anterior se debe a que el derecho a la libertad de expresión implica garantizar que la sociedad pueda expresar sus ideas por cualquier medio sin que sean castigadas arbitrariamente por una autoridad, salvo que se constituyan como un ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros. En ese sentido, la libertad de expresión protege que las y los gobernados puedan hacer del conocimiento público puntos de vista, ya sea de manera individual o bien, de manera colectiva en temas propiamente personales o incluso públicos y coyunturales relacionados con la política o el gobierno que, por su sola naturaleza, se encuentran sujetos a la valoración social.

De ahí que, a efecto de salvaguardar el ejercicio de esta libertad, el Estado tiene la obligación de abstenerse de ejercer cualquier acción que limite o restrinja injustificadamente que las personas puedan difundir sus puntos de vista, opiniones e ideas, aun cuando su contenido pudiera resultar *agravante* para algunas personas, por lo que exige una valoración prudente y tolerante frente a dichos actos.

Partiendo de lo anterior, es muy probable que en el ejercicio de la libertad de expresión se difundan expresiones, declaraciones o manifestaciones públicas por cualquier medio físico y que pudieran ser consideradas como alteraciones a la paz y el orden, por el impacto que pudieran tener en la opinión general; no obstante, al tratarse del derecho humano aludido, se debe salvaguardar que no se restrinja de manera arbitraria, es decir, debe tenerse un margen de tolerancia y solamente el Estado podrá entrometerse en los casos excepcionales que exista una necesidad imperiosa<sup>16</sup>.

En esa virtud, esta Comisión Nacional estima que por la forma en la que está configurada la disposición en estudio, permite que si a juicio de una persona la

---

provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

(...)

<sup>16</sup> Al respecto, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el siguiente criterio: tesis aislada 1a. XXXIX/2018 (10a.), publicada en la Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, Libro 54, mayo de 2018, Tomo II, página 1230, de rubro: "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. RESTRICCIONES Y MODALIDADES DE ESCRUTINIO.**"

manifestación pública realizada por otra, mediante cualquier medio físico (pudiendo ser propagandas o volantes), pudiera alterar la paz y el orden, podría denunciarla ante las autoridades correspondientes y éstas decidir si conforme a su apreciación subjetiva efectivamente se actualiza la conducta prohibida, aún cuando se trate del ejercicio de la libertad de expresión en términos del artículo 6 de la Norma Fundamental.

Ese estado de incertidumbre jurídica se agrava a la luz del segundo párrafo del artículo impugnado, pues bastará que una persona elabore, fabrique, imprima, proporcione, desplace, traslade, aplique, coloque o tenga en su posesión, cualquier escrito en el que se contenga *cualquier manifestación pública que altere la paz y el orden*, para que sea sancionado penalmente, aún y cuando no existen bases objetivas que permitan determinar cuáles manifestaciones y expresiones pueden alterar o no el orden social.

Con todo lo hasta aquí apuntado se hace patente que el legislador tabasqueño no fue cuidadoso al momento de describir las conductas prohibidas en el artículo 160 BIS del Código Penal para esa entidad federativa, pues a pesar de perseguir una finalidad válida en términos de su exposición de motivos, lo cierto es que con la porción normativa impugnada se desborda su objetivo buscado, en virtud de que es demasiado amplia y genera un estado de incertidumbre jurídica.

Por todas las consideraciones expresadas en la presente demanda, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que lo procedente será que esa Suprema corte de Justicia de la Nación declare la invalidez de la porción normativa "*o cualquier manifestación pública*" del párrafo primero del artículo 161 BIS del Código Penal para el Estado de Tabasco, por ser demasiado amplia e imprecisa generando incertidumbre en los destinatarios de la norma, en contravención al derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## **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.

## 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).
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 la norma impugnada.

**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**

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

**CNDH**

**M É X I C O**

AHC

*Defendemos al Pueblo*