

**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 abril 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 426, segundo párrafo, en su porción normativa “*y en su caso, la suspensión del derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad pública o de las fuerzas armadas*”, del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, reformado mediante Decreto No. 66-266 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 28 de marzo 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.....	13
IX.	Introducción.....	14
X.	Concepto de invalidez.....	15
	ÚNICO.....	15
	A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad en materia penal.....	16
	B. Principio de proporcionalidad de las penas.....	20
	C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.....	24
	A N E X O S .....	32



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 Libre y Soberano de Tamaulipas.

B. Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas.

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

Artículo 426, segundo párrafo, en su porción normativa “*y en su caso, la suspensión del derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad pública o de las fuerzas armadas*”, del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, reformado mediante Decreto No. 66-266 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 28 de marzo de 2025, el cual se transcribe a continuación:

“ARTÍCULO 426. (...).

*Las penas previstas en el párrafo anterior, se aumentarán en dos terceras partes y además, se impondrá la destitución del empleo, cargo o comisión públicos, inhabilitación por el mismo tiempo que la pena de prisión impuesta, para desempeñar cargos o comisiones públicas y en su caso, la suspensión del derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad pública o de las fuerzas armadas, cuando el delito se realice por servidora o servidor público o quien sea o haya sido miembro de alguna corporación de seguridad pública o privada o de las fuerzas armadas.*

(...)

*I. a VIII.- (...).”*

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

- 1º, 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

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

- Derecho de seguridad jurídica.
- Principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.
- Principio de proporcionalidad de las penas.

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

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, 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 normativa precisada en el apartado III del presente escrito.

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

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60<sup>1</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, la norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el 28 de marzo de 2025, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del sábado 29 del mismo mes, al domingo 27 de abril de la presente anualidad. Por lo tanto, al promoverse el día de hoy la acción es oportuna.

Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición expresa del referido artículo 60, la acción puede promoverse el primer

---

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

día hábil siguiente, por lo que es oportuna al interponerse el día de hoy.

No obstante, *ad cautelam*, derivado de la particularidad de la reforma al artículo impugnado, esta Comisión Nacional considera pertinente demostrar que el cambio acaecido sí produce un impacto en el sistema jurídico en el que se encuentra inmerso.

Para ello, debemos partir de lo que ha establecido el Pleno de ese Máximo Tribunal sobre los elementos o aspectos a considerar para que una modificación normativa constituya un nuevo acto legislativo susceptible de impugnación vía acción de inconstitucionalidad<sup>2</sup>:

1. Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal).
2. Que la modificación cause un impacto en el sentido normativo<sup>3</sup>.

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

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

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

---

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

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

Sobre esas bases, corresponde evidenciar que los cambios al artículo 426 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas sí se constituyen como un nuevo acto legislativo, en virtud de que a través de Decreto No 66-266, publicado el 28 de marzo del presente año, se modificaron los elementos del tipo penal de extorsión relativos a la descripción de las conductas que lo integran, así como las penas o sanciones que se impondrán a las personas que resulten responsables, lo cual – indudablemente – se traduce como un cambio en el sistema normativo que regula la conducta típica.

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

Respecto del segundo elemento, de inicio es necesario hacer diversas anotaciones sobre las motivaciones que tuvo el Congreso de la entidad para reformar el artículo 426 del Código Penal tamaulipeco en combate.

Del Dictamen emitido por las comisiones unidas de justicia y de estudios legislativos segunda del Congreso del Estado de Tamaulipas<sup>4</sup>, se resalta los siguientes argumentos que motivaron las modificaciones al artículo en estudio:

- Exposición de motivos:

*“La presente acción legislativa tiene por objeto actualizar el tipo penal, así como las sanciones, para el delito de extorsión, con la finalidad de adecuarlo a las necesidades de la población.”*

*“Considero preciso señalar, que la presente Iniciativa, es derivada de diversas peticiones que en mi carácter de Diputado he recibido de diversas personas que se dedican al comercio y al transporte de personas o mercancías, los cuales, me han manifestado que dichas conductas no están en el Código Penal, motivo por el cual, me solicitan presente una Iniciativa para que se reforme el Ordenamiento jurídico de referencia.”*

*“Por ello, la presente Acción Legislativa propone adicionar y reformar diversas disposiciones del Código Penal, con referencia al delito de extorsión, con la finalidad de adecuarlo a las necesidades de la sociedad en general. Lo anterior, sin duda, es una política pública en beneficio de los empresarios, comerciantes, transportistas y de la sociedad en general; en razón de que la*

---

<sup>4</sup> Consultable en el siguiente enlace:

<https://www.congresotamaulipas.gob.mx/Parlamentario/Archivos/Dictamenes/66-222%20Dictamen%20uv.pdf>

*extorsión representa un grave daño al patrimonio de las personas; mancilla la libertad y refleja un precario Estado de Derecho, en detrimento del desarrollo económico y social del país”.*

- Por su parte, en las consideraciones de las comisiones dictaminadoras se refirió lo siguiente:

*“(…) la iniciativa propone, (…) establecer que este delito pueda cometerse por sí o por interpósita persona, por ejemplo, cuando existe un autor intelectual o cuando se obliga a terceras personas a cometer la extorsión, por lo que se considera adecuada tal propuesta, logrando que nuestro Código reconozca de manera más amplia a los sujetos responsables.”*

*“Por otra parte, existe la previsión normativa que, cuando la extorsión se realice por un servidor público o integrante de alguna corporación de seguridad o de las fuerzas armadas, se impondrá una destitución, suspensión o inhabilitación, de 3 a 7 años, para lo cual la iniciativa propone que las referidas consecuencias sean por el mismo tiempo que la pena de prisión impuesta, misma que se considera justificada, a fin de contribuir a la disuasión y prevención del delito, así como fortalecer el combate a la impunidad.”*

*“(…), la iniciativa propone aumentar al doble las penas previstas para el delito de extorsión, al tratarse de sus agravantes, sin embargo, no se contempla un rango mínimo y máximo para determinar la misma, lo que podría transgredir la seguridad jurídica de las personas, al interferir con la facultad para individualizar la pena, donde la persona juzgadora tome en cuenta las circunstancias concretas de cada caso, tales como la puesta en peligro, el nivel de intervención para cometer el delito, así como demás factores sociales o individuales que sirvan para determinar la exigencia de la conducta penal, por lo que se considera adecuado incrementar las sanciones ya establecidas en el texto vigente, estableciendo de 8 a 20 años de prisión, con lo cual estaríamos atendiendo la pretensión de la iniciativa para establecer una mayor severidad en las sanciones, ajustándose a los parámetros constitucionales para una efectiva implementación.”*

*“Por último, con relación a los agravantes, el asunto propone adicionar diversas modalidades, como el caso de que la extorsión se lleve a cabo haciendo uso de personas menores de dieciocho años de edad, cuando se realice contra personas dedicadas al comercio o al transporte de mercancías, así como cuando se utilicen imágenes, mensajes o videos de contenido intimidatorio en la comisión del delito, planteamientos con los que se coincide, ya que cada una de las hipótesis son problemáticas prioritarias con lo que está lidiando la ciudadanía, las cuales ameritan el justo reconocimiento jurídico, así como una protección reforzada en atención a sus condiciones.”*

De acuerdo con lo anterior, podemos arribar a una primera conclusión consistente en que el legislador tamaulipeco tuvo la clara intención de modificar **tanto la descripción del tipo penal genérico de extorsión, como de aumentar penas y adicionar supuestos que agravarán la sanción que se impondrá a quien resulte responsable**, con la finalidad de actualizar la descripción típica a la realidad de esa entidad federativa.

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

Antes de la reforma	Después de la reforma
<p>ARTICULO 426.- Comete el delito de extorsión al que sin derecho, por cualquier medio, obligue a otro a dar, hacer, tolerar o dejar de hacer algo, con ánimo de lucro, o con la intención de obtener un beneficio, cualquiera que este sea, u obteniéndolo para sí o para otro o causando un perjuicio patrimonial, moral o psicológico, a la identidad profesional o la imagen profesional, en contra de una persona o personas, se le impondrá una sanción de diez a quince años de prisión y de <u>doscientos cincuenta a mil</u> quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.</p> <p>Las penas previstas en el artículo anterior, se aumentarán en dos terceras partes y además, se impondrá la destitución del empleo, cargo o comisión públicos, inhabilitación <u>de tres a siete años</u> para ejercer cargos o comisiones públicas y en su caso, la suspensión del derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad pública o de las fuerzas armadas, cuando el delito se realice por servidor público o quien sea o haya sido miembro de alguna corporación de seguridad pública o privada o de las fuerzas armadas.</p> <p>Además de las penas señaladas en este artículo, se impondrá una sanción <u>de cuatro a diez años</u> de prisión y multa de doscientos ochenta y ocho a setecientos veinte veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, cuando en la comisión del delito:</p> <p>I.- Intervenga una o más personas armadas o portando instrumentos peligrosos;</p>	<p>ARTÍCULO 426. Comete el delito de extorsión al que, sin derecho, <b><u>por sí o por interpósita persona</u></b>, por cualquier medio, obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer, o tolerar algo con ánimo de lucro, o con la intención de obtener un beneficio, cualquiera que este sea, u obteniéndolo para sí o para otro o causando un perjuicio patrimonial, moral o psicológico, a la identidad profesional o la imagen profesional, en contra de una persona o personas, se le impondrá una sanción de diez a quince años de prisión y de <b><u>quinientos a tres mil</u></b> veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.</p> <p>Las penas previstas en el párrafo anterior, se aumentarán en dos terceras partes y además, se impondrá la destitución del empleo, cargo o comisión públicos, inhabilitación <b><u>por el mismo tiempo que la pena de prisión impuesta</u></b>, para desempeñar cargos o comisiones públicas y en su caso, la suspensión del derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad pública o de las fuerzas armadas, cuando el delito se realice por servidora o servidor público o quien sea o haya sido miembro de alguna corporación de seguridad pública o privada o de las fuerzas armadas.</p> <p>Además de las penas señaladas en este artículo, se impondrá una sanción de <b><u>ocho a veinte años</u></b> de prisión y multa de doscientos ochenta y ocho a setecientos veinte veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, cuando en la comisión del delito:</p>

<p>II.- Se emplee violencia;</p> <p>III.- Se realice por pandilla, asociación delictuosa o el autor del delito se ostente por cualquier medio como miembro de la delincuencia organizada;</p> <p>IV.- Se utilice como medio comisivo la vía telefónica, el correo electrónico o cualquier medio de comunicación mediante los cuales se pueda realizar la emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza, que se efectúe por hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos, vía satelital u otros sistemas electromagnéticos;</p> <p>V.- Si el sujeto activo del delito de extorsión, se encuentra privado de su libertad personal;</p> <p>VI.- <u>Si es cometido en contra de un menor de edad o de una persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho, o bien en una persona mayor de sesenta años;</u> y</p> <p>VII.- El autor del delito de manera continuada obtenga dinero o bienes por concepto de cobro de cuotas de cualquier índole.</p>	<p>I.- Intervenga una o más personas armadas o portando instrumentos peligrosos;</p> <p>II.- Se emplee violencia física <b>o moral</b>;</p> <p>III.- Se realice por pandilla, asociación delictuosa o el autor del delito se ostente por cualquier medio como miembro de la delincuencia organizada;</p> <p>IV.- Se utilice como medio comisivo la vía telefónica, el correo electrónico o cualquier medio de comunicación mediante los cuales se pueda realizar la emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos, mensajes, imágenes, videos, voz, sonidos o <b><u>información de contenido íntimo-sexual</u></b> o cualquier naturaleza, que se efectúe por hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos, vía satelital u otros sistemas electromagnéticos;</p> <p>V.- Si el sujeto activo del delito de extorsión, se encuentra privado de su libertad personal;</p> <p>VI.- <b><u>Si es cometido a través de una persona menor de dieciocho años de edad, que no tenga capacidad de comprender el significado del hecho, o que sea mayor de sesenta años, o bien, en contra de alguna de ellas;</u></b></p> <p><b><u>VII.- Se realice en contra de personas dedicadas al comercio o al transporte de personas o mercancías;</u></b> y</p> <p>VIII.- <b><u>La o</u></b> el autor del delito de manera continuada obtenga dinero o bienes por concepto de cobro de cuotas de cualquier índole.</p>
--	---

De la comparación anterior se observa que, mediante el Decreto No. 66-266 en estudio, el Congreso de la entidad tuvo a bien modificar los diversos elementos normativos del tipo penal de extorsión, tanto en la descripción de las conductas y

sus agravantes, como de la penalidad que se aplicará en caso de actualizar alguna de las hipótesis criminales descritas.

En concreto, los cambios al tipo penal de extorsión y sus sanciones son los siguientes:

- **Modificación del elemento del delito “Sujeto Activo”.**

En la descripción del tipo penal genérico de extorsión (primer párrafo del artículo 426 impugnado) se adicionó la posibilidad de que la conducta sancionable sea llevada a cabo por sí **o por interpósita persona**, esto significa que se modificó el elemento relativo al sujeto activo, en tanto que ahora se sancionará penalmente tanto al autor material –quien lleva a cabo la conducta–, como al autor intelectual –quien ordena a otra persona que ejecute la conducta–.

Lo anterior es relevante, pues antes de la reforma en estudio, la descripción típica solo preveía la posibilidad de que el delito se configurara directamente por la persona que llevara a cabo alguna de las conductas prohibidas, es decir, solo se sancionaría al autor material del hecho.

- **Aumento de las sanciones.** Mediante el acto legislativo que se analiza se aumentaron diversas sanciones del delito de extorsión genérico o bien, se sus agravantes, como a continuación se precisa:

- Respecto del tipo penal de extorsión genérico (primer párrafo), se aumentó la pena **pecuniaria**, pues ahora el rango que se aplicará a quien resulte responsable oscila de las **500 a 3 mil** veces el valor diario de la UMA<sup>5</sup>, es decir, de \$56,570 a \$339,420 pesos mexicanos; mientras que, antes de la reforma, el parámetro era de 250 a 1,500 veces el valor diario de la UMA, que en pesos mexicanos eran las cantidades de \$28,285 a \$169,710 pesos.

En pocas palabras, se aumentó al doble el monto que se podrá imponer como multa a quien resulte responsable del delito de extorsión.

---

<sup>5</sup> De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el valor de la UMA para el año 2025 es de \$113.14 pesos diarios. Fuente: <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>

- Con relación a la sanción de inhabilitación cuando la conducta sea llevada a cabo por una persona servidora pública o quien sea o haya sido miembro de alguna corporación de seguridad pública o privada o de las fuerzas armadas – prevista en el segundo párrafo – se precisó que el plazo de duración será el mismo que el de la pena de prisión impuesta, es decir, de 10 a 15 años.

Entonces, de la comparación con el texto normativo previo, se advierte que la duración de la inhabilitación también cambió, ya que antes era de 3 a 7 años, lo que hace patente el aumento de la referida pena.

- Por otro lado, también se incrementó la sanción de prisión cuando se actualice el delito de extorsión mediante alguno de los medios comisivos o supuestos previstos en el tercer párrafo del artículo 426.

En efecto, previo al Decreto en estudio, la pena de prisión era de 4 a 10 años y ahora es de 8 a 20, lo que evidencia el aumento del doble en la pena privativa de libertad.

- **Cambios sustantivos en los medios comisivos o supuestos que agravarán la pena.** En concreto, los supuestos modificados mediante el acto legislativo en estudio fueron los siguientes:

- *“Se emplee violencia física o moral”*; en este caso se adicionó que mediante el delito de extorsión se utilice violencia moral.
- Se utilice como medio comisivo la vía telefónica, el correo electrónico o cualquier medio de comunicación mediante los cuales se pueda realizar la emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos, mensajes, imágenes, videos, voz, sonidos o **información de contenido íntimo-sexual** o cualquier naturaleza, que se efectúe por hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos, vía satelital u otros sistemas electromagnéticos.

En este caso se agregó que mediante el medio comisivo se pueda realizar la emisión de información de contenido íntimo-sexual, hipótesis en la que la persona se hará acreedora a un aumento de la pena.

- Respecto del supuesto *“Si es cometido a través de una persona menor de dieciocho años de edad, que no tenga capacidad de comprender el significado del hecho, o que sea mayor de sesenta años, o bien, en contra de alguna de ellas”*, este fue modificado sustancialmente, pues previo a la reforma se establecía que se aumentaría la pena si el delito era cometido en contra de un menor de edad o de una persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho, o bien, de una persona mayor de sesenta años. En otras palabras, posicionaba a estos grupos en situación de vulnerabilidad como sujetos pasivos del delito y que ameritaría un endurecimiento de la pena.

Por tanto, con la reforma, ahora ya no sólo se considera a esos grupos sociales como sujetos pasivos, sino también como un medio para cometer el hecho ilícito, situaciones en las que de igual modo se incrementará la pena.

- Se adicionó el supuesto de: *“Se realice en contra de personas dedicadas al comercio o al transporte de personas o mercancías”*, hecho que también dará lugar al incremento de la pena.

Conforme a dichas consideraciones, es innegable que mediante el Decreto No 66-266 se modificaron los elementos del delito que integran la descripción típica del hecho identificado como extorsión, tanto las conductas como las sanciones que se podrán imponer a quien resulte responsable, por lo que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que **la norma sufrió un cambio sustantivo integral, pues se trata de modificaciones que impactan en toda la descripción del tipo penal.**

De ahí que, a pesar de que la redacción del fragmento normativo *“y en su caso, la suspensión del derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad pública o de las fuerzas armadas”* del artículo 426 del Código Penal tamaulipeco, ya existía previo a la reforma en estudio, es claro que el tipo penal de extorsión fue modificado sustantivamente, pues al haberse cambiado los elementos del delito relativos a la conducta y a las sanciones, es suficiente para tener por cumplido el requisito consistente en que la reforma signifique un auténtico cambio en el sentido normativo al que pertenece.

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

En consecuencia, a juicio de este Organismo Nacional, se debe tener por demostrado el cumplimiento de los requisitos a que se refiere ese Alto Tribunal Constitucional para considerar que estamos en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia del presente medio de control de la constitucionalidad, pues: 1) se cumplieron todas las fases del procedimiento legislativo y 2) el legislador tuvo la intención de modificar las normas impugnadas, específicamente, ampliando la descripción del hecho delictivo y las formas en las que se puede ejecutar, así como aumentando las penas que se impondrán a quien resulte responsable.

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

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)<sup>6</sup>, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

---

<sup>6</sup> “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

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

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

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

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>7</sup>, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## IX. Introducción.

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

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

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

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

---

<sup>7</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 (...).”

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.** La porción normativa *“y en su caso, la suspensión del derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad pública o de las fuerzas armadas”* del segundo párrafo del artículo 426 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, vulnera el derecho a la seguridad jurídica y los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad, así como de proporcionalidad de las penas.

**Lo anterior, en virtud de que la sanción consistente en suspender el derecho para ejercer actividades en corporación de seguridad pública o en las fuerzas armadas cuando el delito de extorsión sea cometido por personas servidoras públicas de esas instituciones, no establece un plazo mínimo ni máximo de duración de dicha suspensión; por tanto, se trata de una pena abierta e indeterminada que genera incertidumbre jurídica al gobernado, pues admite un amplio margen de actuación a la autoridad jurisdiccional para aplicarla.**

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el fragmento normativo impugnado contenido en el segundo párrafo del artículo 426 del Código Penal tamaulipeco es incompatible con el parámetro de regularidad constitucional, toda vez que contiene una sanción indeterminada y abierta, situación que permite una aplicación arbitraria y desproporcional.

Para demostrar la inconstitucionalidad denunciada por esta Comisión Autónoma, en un primer apartado se abordarán los alcances del derecho humano a la seguridad jurídica, así como de los principios de legalidad, en su vertiente de taxatividad en materia penal y de proporcionalidad de las penas, parámetro bajo el cual se analiza la transgresión en que incurre la disposición normativa sometida a escrutinio ante ese Alto Tribunal.

## **A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad en materia penal**

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

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

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 de la norma tenga plena certeza 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. Por ende, 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>8</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>9</sup>.

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>10</sup>

---

<sup>8</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>9</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.

<sup>10</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, p. 1094, del rubro: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE

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>11</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>12</sup>.

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>13</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.

---

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

<sup>11</sup> Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, p. 31.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</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, p. 32.

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>14</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.

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

---

<sup>14</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, p. 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**”.

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>15</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 obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre y que estén encaminadas a la protección de los derechos.

## **B. Principio de proporcionalidad de las penas**

Para abordar este tema, primero debemos destacar que el artículo 22 de la Constitución Federal, en su primer párrafo, prohíbe la instauración de penas inusitadas y trascendentales, a la vez que mandata que todas las sanciones penales deben ser proporcionales al delito cometido, por lo que continuación se transcribe dicho numeral:

*“Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y*

---

<sup>15</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”**.

*cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.*  
(...)”.

De la literalidad de esta disposición de rango constitucional, se desprende que una sanción penal no debe ser absoluta y aplicable a todos los casos, sino que, por el contrario, atendiendo a cada caso en particular, con base en el delito cometido y el bien jurídico tutelado, los operadores jurídicos deben tener la facultad de individualizar la pena.

En tal sentido, el principio de proporcionalidad de las penas se erige como un límite al *ius puniendi*, es decir, en una prohibición de exceso de la injerencia del Estado, al momento de establecer las penas, las cuales deben ajustarse al grado de afectación al bien jurídico tutelado. Además, conviene destacar que dicha exigencia opera tanto para el legislador, al momento de crear las normas, como para el operador jurídico, al momento de su aplicación, e incluso en el momento de su ejecución.

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

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

En ese sentido, el legislador tiene la obligación de proporcionar un marco penal que posibilite el respeto al principio de proporcionalidad en abstracto de la pena, en aras de permitir a los operadores jurídicos individualizarla de manera adecuada, al ser

---

<sup>16</sup>*Cfr.* la tesis de jurisprudencia P./J. 102/2008 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, p. 599, del rubro: “**LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA.**”

este último, quien determina el nivel de la sanción que debe aplicarse en cada caso en concreto.

A mayor abundamiento, en la creación de las penas y el sistema para la imposición de estas, el legislador no cuenta con libertad absoluta para su establecimiento en la ley, sino que debe atender a diversos principios, como en la especie, lo es el de la proporcionalidad entre delito y pena, ya que de ello dependerá si su aplicación es no humanitaria, infamante, cruel o excesiva, o, por el contrario, es acorde a los postulados constitucionales.<sup>17</sup>

La proporción entre delito y pena, en el caso del Poder Legislativo, se refiere a hacer depender la gravedad de la pena en forma abstracta, lo cual se encuentra relacionado con la naturaleza del delito cometido, el bien jurídico protegido y el daño que se causa al mismo. Esto permite advertir la importancia que tiene el que el Poder Legislativo justifique, en todos los casos y en forma expresa, en el proceso de creación de la ley, cuáles son las razones del establecimiento de las penas y el sistema de aplicación de las mismas, para cuando una persona despliega una conducta considerada como delito<sup>18</sup>.

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

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

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

---

<sup>17</sup>Cfr. la tesis 1ª./J.114/2010, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXIII, pág. 340, enero 2011, del rubro: ***“PENAS Y SISTEMA PARA SU APLICACIÓN. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO JUSTIFICAR EN TODOS LOS CASOS Y EN FORMA EXPRESA, LAS RAZONES DE SU ESTABLECIMIENTO EN LA LEY.”***

<sup>18</sup>*Idem.*

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

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

En ese orden de ideas, la pena es excesiva cuando la ley no señala bases suficientes para que la autoridad judicial pueda tener elementos para individualizarla; especialmente, cuando la ley no permite establecer su cuantía con relación a la responsabilidad del sujeto infractor<sup>19</sup>.

Acorde a lo previsto en los artículos 14 y 22 constitucionales, el legislador debe establecer un sistema de sanciones que permita a la autoridad judicial individualizar suficientemente la pena que decreta, a fin de que el juez pueda determinar justificadamente la sanción respectiva, atendiendo al grado de responsabilidad del sujeto implicado y de conformidad con las circunstancias del asunto.<sup>20</sup>

En ese entendido, es claro que mediante un sistema de imposición de sanciones fijas no es factible la individualización de la pena, toda vez que cualquiera que sea la conducta reprochable y las circunstancias de hecho acaecidas, el lapso de la sanción será siempre, para todos los casos, invariable, con lo cual se cierra la posibilidad de justificar adecuadamente la determinación de la pena, respecto de la culpabilidad del sujeto y las circunstancias en que se produjo la conducta típica.<sup>21</sup>

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

---

<sup>19</sup>Cfr. la Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 86/2016, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 18 de junio de 2019, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, párr.36.

<sup>20</sup>*Ibidem*, párr. 39.

<sup>21</sup> *Ibidem*, párr. 40.

En sentido similar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la pena debe ser individualizada según las características del delito, la participación del acusado y su grado de culpabilidad. Aunado a que la imposición de sanciones se encuentra sujeta a ciertas garantías procesales y el cumplimiento de estas debe ser estrictamente observado y revisado.<sup>22</sup>

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

- El valor del bien jurídico y su grado de afectación.
- La naturaleza dolosa o culposa de la conducta.
- Los medios empleados.
- Las circunstancias de tiempo, modo, lugar u ocasión del hecho.
- La forma de intervención del sentenciado.<sup>23</sup>

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

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

### **C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada**

Una vez explicado el parámetro de regularidad constitucional que se estima aplicable para analizar la porción normativa impugnada del segundo párrafo del artículo 426 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, ahora corresponde

---

<sup>22</sup>Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Dacosta Cadogan vs. Barbados*. Sentencia de 24 de septiembre de 2009 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

<sup>23</sup>*Idem*.

desarrollar los argumentos que demuestran que no es acorde con ese estándar de validez.

Para iniciar con el estudio, se estima pertinente recordar el texto normativo del artículo impugnado:

*“ARTÍCULO 426. Comete el delito de extorsión al que, sin derecho, por sí o por interpósita persona, por cualquier medio, obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer, o tolerar algo con ánimo de lucro, o con la intención de obtener un beneficio, cualquiera que este sea, u obteniéndolo para sí o para otro o causando un perjuicio patrimonial, moral o psicológico, a la identidad profesional o la imagen profesional, en contra de una persona o personas, se le impondrá una sanción de diez a quince años de prisión y de quinientos a tres mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.*

*Las penas previstas en el párrafo anterior, se aumentarán en dos terceras partes y además, se impondrá la destitución del empleo, cargo o comisión públicos, inhabilitación por el mismo tiempo que la pena de prisión impuesta, para desempeñar cargos o comisiones públicas **y en su caso, la suspensión del derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad pública o de las fuerzas armadas**, cuando el delito se realice por servidora o servidor público o quien sea o haya sido miembro de alguna corporación de seguridad pública o privada o de las fuerzas armadas.*

*Además de las penas señaladas en este artículo, se impondrá una sanción de ocho a veinte años de prisión y multa de doscientos ochenta y ocho a setecientos veinte veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, cuando en la comisión del delito:*

*I.- Interoenga una o más personas armadas o portando instrumentos peligrosos;*

*II.- Se emplee violencia física o moral;*

*III.- Se realice por pandilla, asociación delictuosa o el autor del delito se ostente por cualquier medio como miembro de la delincuencia organizada;*

*IV.- Se utilice como medio comisivo la vía telefónica, el correo electrónico o cualquier medio de comunicación mediante los cuales se pueda realizar la emisión, transmisión o recepción de signos, señales, escritos, mensajes, imágenes, videos, voz, sonidos o información de contenido íntimo-sexual o cualquier naturaleza, que se efectúe por hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos, vía satelital u otros sistemas electromagnéticos;*

*V.- Si el sujeto activo del delito de extorsión, se encuentra privado de su libertad personal;*

*VI.- Si es cometido a través de una persona menor de dieciocho años de edad, que no tenga capacidad de comprender el significado del hecho, o que sea mayor de sesenta años, o bien, en contra de alguna de ellas;*

VII.- Se realice en contra de personas dedicadas al comercio o al transporte de personas o mercancías; y

VIII.- La o el autor del delito de manera continuada obtenga dinero o bienes por concepto de cobro de cuotas de cualquier índole.”

Como se advierte, la disposición transcrita describe el tipo penal de extorsión, así como diversas agravantes de esa conducta delictiva.

En concreto, lo que interesa en el presente asunto es lo previsto en su segundo párrafo, en donde se establece que cuando la conducta delictiva sea llevada a cabo por una persona servidora pública o quien haya sido miembro de alguna corporación de seguridad pública o privada o de las fuerzas armadas, se aplicarán las siguientes sanciones:

- Se aumentarán las penas impuestas en dos terceras partes,
- Se destituirá del empleo, cargo o comisión públicos,
- Se inhabilitará para desempeñar cargos o comisiones públicas por el mismo tiempo que la pena de prisión impuesta y,
- **Se suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad pública o de las fuerzas armadas.**

Al respecto, esta Comisión Nacional estima que **el Congreso local no tuvo cuidado al establecer la sanción de suspensión del derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad pública o de las fuerzas armadas, en virtud de que no la sujetó a temporalidad alguna.**

Por tanto, se considera que la norma resulta **indeterminada** ya que no existe certeza sobre el parámetro temporal por el cual se les podrá suspender en el ejercicio de esas actividades a las personas que resulten responsables del delito, por lo tanto, se erige como una sanción vaga e imprecisa, contraria al parámetro de regularidad constitucional.

Dicha irregularidad no puede ser subsanable con otra previsión legal. En primer, lugar, porque en atención a las particularidades del principio de legalidad que rige en materia penal, resultan inadmisibles la interpretación conforme o las resoluciones integradoras para corregir las omisiones que generan la inconstitucionalidad de las normas<sup>24</sup>.

En segundo lugar, porque el Código Penal de la entidad no prevé una regla genérica que en todo caso pueda resultar aplicable ante dicha omisión. Al respecto, el artículo 48<sup>25</sup> de ese ordenamiento establece, por un lado, que la suspensión implica la pérdida temporal de los derechos civiles o políticos que marca la ley por el lapso señalado en la misma; por el otro, que la suspensión (además de la inhabilitación y privación de derechos) es de dos clases:

- La que por ministerio de ley resulte de una sanción, como consecuencia necesaria de ésta, misma que comienza y concluye con la sanción de que es consecuencia.

Esto quiere decir que no se trata de una sanción adicional o independiente, sino que es meramente consecuencia de la que fue impuesta, por ejemplo, si se impone pena privativa de libertad, durante el tiempo que dure dicha restricción la persona sancionada también estará suspendida para ejercer ciertos derechos, como sería

---

<sup>24</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 33/2009 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia constitucional-penal, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1124, de rubro: "**NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA.**"

<sup>25</sup> "ARTICULO 48.- La inhabilitación consiste en la incapacidad temporal decretada por el juez para que un servidor público pueda ocupar un cargo de nombramiento o de elección popular, excepción hecha de los altos servidores de la Federación o de los Estados, en los términos fijados en la Constitución General de la República, del Estado de Tamaulipas o en las leyes especiales.

La suspensión consiste en la pérdida temporal de los derechos civiles o políticos que marca la ley, por el lapso señalado en la misma.

La privación de derechos es la pérdida definitiva de los mismos, en los casos especialmente señalados en las Leyes.

La inhabilitación, suspensión y privación de derechos es de dos clases:

I.- La que por ministerio de ley resulte de una sanción, como consecuencia necesaria de ésta.

II.- La que por sentencia se impone como sanción.

En el primer caso, la inhabilitación y suspensión de derechos comienza y concluye con la sanción de que es consecuencia.

En el segundo caso, si se impone con otra sanción privativa de la libertad, comenzará al terminar ésta y su duración será la señalada en la sentencia."

ejercer cargos públicos, pues físicamente sería imposible ejercer un empleo o cargo público.

- La que por sentencia se impone como sanción, en este caso si se impone con otra sanción privativa de la libertad, **comenzará al terminar ésta y su duración será la señalada en la sentencia.**

En este caso sí se trata de una sanción independiente, de ahí que la codificación penal precise que iniciará cuando se cumpla con la pena privativa de libertad.

En el presente caso, se estima que la sanción de suspensión prevista en el segundo párrafo del artículo 426 del Código Penal tamaulipeco se trata del segundo supuesto, pues el legislador local la previó como una sanción independiente a la pena privativa de libertad.

Recordemos que la norma refiere textualmente que cuando el delito se realice por persona servidora pública o quien sea o haya sido miembro de alguna corporación de seguridad pública o privada o de las fuerzas armadas, las penas previstas aplicables para el delito de extorsión se aumentarán en dos terceras partes **y además se impondrán** las siguientes:

- la destitución del empleo, cargo o comisión públicos (se actualiza en un solo momento)
- inhabilitación por el mismo tiempo que la pena de prisión impuesta, para desempeñar cargos o comisiones públicas y, en su caso,
- **la suspensión del derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad pública o de las fuerzas armadas.**

Con base en lo anterior, es posible colegir que la sanción de suspensión es totalmente independiente del resto de penas que se pueden imponer, pues al utilizar la conjunción “y” el legislador tamaulipeco previó sanciones autónomas que siempre serán consideradas para castigar la conducta prohibida por parte del órgano jurisdiccional.

No obstante, **tratándose de la suspensión, el Congreso local omitió prever un parámetro de duración aplicable a dicha sanción**, a pesar de que, por su naturaleza, la pena exige que sea impuesta por una temporalidad determinada de inicio y fin.

Así, toda vez que la legislatura local no previó una temporalidad mínima ni máxima de duración de la suspensión a la que se hará acreedora la persona responsable, conforme al sistema jurídico en el que se encuentra inmersa la norma, la persona juzgadora podría imponerla con la duración que estime pertinente conforme a su libre arbitrio, ante la ausencia de un parámetro legal que acote su actuación.

Esta situación también podría dar lugar a la desproporción de la pena, pues la suspensión impuesta, al ser arbitraria, pudiera ser menor a la que realmente atiende al daño ocasionado al bien jurídico tutelado o, por el contrario, una excesiva, como lo sería una suspensión definitiva, que tampoco sería conforme al daño generado por la conducta delictiva.

Como se observa, la porción normativa impugnada no permite conocer cuál será el tiempo o plazo en que se impondrá la suspensión, ocasionando incertidumbre jurídica en perjuicio de las y los gobernados; además, derivado de ese vicio, el precepto controvertido permite que se suspenda a la persona por un tiempo que puede no corresponder realmente al daño causado y, por tanto, se actualizaría como una sanción desproporcionada.

De ahí que se sostenga que el Congreso local no fue lo suficientemente claro en cuanto a la temporalidad de la suspensión impuesta, generando inseguridad a los sujetos de la norma controvertida e imposibilitando la fijación de la sanción conforme a los elementos del delito y los datos que obren en la carpeta de investigación correspondiente.

Debe recalarse que —como se dijo— si bien el artículo 48 del Código Penal tamaulipeco establece que la suspensión será temporal e iniciará a partir de que termine la pena privativa de la libertad y su duración será la que el órgano jurisdiccional determine en su sentencia, lo que en cierta medida pudiera dotar de contenido al artículo 426, segundo párrafo, del mismo ordenamiento, lo cierto es que la omisión en que incurre la norma en combate no puede integrarse de lo dispuesto en otros preceptos, pues ese tipo de interpretaciones son inadmisibles en materia penal, en atención a las particularidades del principio de legalidad en esta rama jurídica, entre las cuales encuentra el **principio de taxatividad**, según el cual, las

**conductas punibles deben estar previstas en ley de forma clara, limitada, unívoca e inequívoca, lo cual implica la prohibición de tipos penales ambiguos.**

Además de que tal como se ha expuesto, la deficiencia normativa recae — justamente — en la ausencia de un parámetro para que la persona juzgadora pueda imponer en su sentencia una sanción acorde al caso concreto.

No debe perderse de vista que la determinación que haga el legislador al emitir la norma constituye la esencia del respeto al principio de legalidad en materia de imposición de penas, pues acorde con los aspectos que abarca dicho principio aquél está obligado a estructurar de manera clara los elementos del tipo penal, delimitando su alcance de acuerdo a los bienes tutelados, imponiendo la determinación del sujeto responsable y de sus condiciones particulares y especiales, así como a establecer con toda claridad las penas que deben aplicarse en cada caso.<sup>26</sup>

En ese entendido, la disposición penal en análisis **no describe ni acota con suficiente precisión una de las sanciones** que se impondrá cuando el sujeto activo sea una persona servidora pública o quien sea o haya sido miembro de alguna corporación de seguridad pública o privada o de las fuerzas armadas, por lo que la exigencia no es clara ni precisa, lo que ocasiona una falta de certeza para las personas, quienes no sabrán hasta cuándo surtirá efecto esa suspensión, en caso de que les sea impuesta.

En consecuencia, la pena prevista en la porción normativa impugnada **resulta de tal forma indeterminada**, ocasionando que sea imposible saber la temporalidad de su vigencia, dejando un margen amplio de actuación a la autoridad jurisdiccional para que, a su arbitrio, determine lo que a su juicio resulte aplicable en cada caso concreto.

En este orden de ideas, a las personas que tengan el carácter señalado por la norma impugnada y actualicen el tipo penal de extorsión podrán ser suspendidas para ejercer actividades en corporaciones de seguridad pública o de las fuerzas armadas, sin que el juzgador imponga la pena conforme a un parámetro mínimo y máximo, ya que esto no se delimita por la disposición normativa combatida; configurándose, así como una pena demasiado imprecisa, toda vez que se deja al total arbitrio de la autoridad jurisdiccional su determinación, por lo que es innegable que la porción normativa tildada de inconstitucional contraviene el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

---

<sup>26</sup>*Idem.*

De este modo, es innegable que la norma combatida genera un alto grado de imprecisión irrazonable para la imposición de la pena respectiva, lo cual obliga a la autoridad jurisdiccional a *inventar* o determinar por analogía cuánto tiempo durará la suspensión para acceder a cargos o comisiones públicas, en contravención a lo dispuesto por el artículo 14 constitucional.

En ese entendido, la incertidumbre que produce la norma cuestionada genera inseguridad jurídica en la totalidad de los sujetos involucrados, pues no existe forma clara ni precisa sobre la temporalidad en que se impondrá la suspensión al sujeto activo.

Además, resulta imprescindible que el juzgador esté posibilitado por la ley para la debida aplicación y graduación de las medidas necesarias, idóneas y eficaces que den certidumbre a la persona sentenciada.

En esta tesitura, si la norma no permite al juzgador realizar una ponderación justificada y razonable con sustento en la ley, ya que no se establece en el Código Penal tamaulipeco un parámetro mínimo y uno máximo para determinar la temporalidad de la suspensión que se decreta por la comisión del delito, es que la disposición combatida resulta violatoria del principio taxatividad y de proporcionalidad.

En ese sentido, ante la falta de un mínimo y máximo para fijar la temporalidad de la suspensión como sanción del tipo penal de extorsión, se colige que dicha sanción deviene desproporcional, pues no se tendrá certeza plena sobre si guarda o no relación directa con el delito y los daños ocasionados, por lo que también es contraria al principio constitucional de proporcionalidad de las penas.

Por las consideraciones expuestas, la porción normativa impugnada contenida en el segundo párrafo del artículo 426 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, debe ser declarada inconstitucional y expulsada del orden jurídico de esa entidad, a fin de garantizar el derecho fundamental de seguridad jurídica y a los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad que rige en materia penal, así como el de proporcionalidad de las penas.

## **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 la disposición normativa impugnada, por lo que se solicita atentamente que de ser tildada de inconstitucional, 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.

### **A N E X O S**

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 la norma impugnada. (Anexo dos).
3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

*Defendemos al Pueblo*

**PRIMERO.** Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

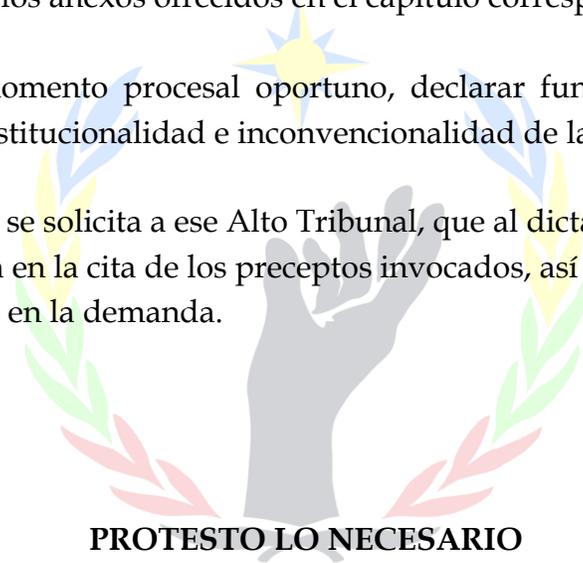
**SEGUNDO.** Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

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

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

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar 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.



**CNDH**

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

*Defendemos al Pueblo*

**AHC**