

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2021

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO  
SR. MINISTRO

**MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO**

**SECRETARIO: GUILLERMO PABLO LÓPEZ ANDRADE**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **siete de marzo de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 52/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del **artículo 173, fracción XXXVI**, de la **Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas**, reformado a partir del Decreto número 574, de quince de diciembre de dos mil veinte, publicado en el Suplemento del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas, el día veinte de febrero de dos mil veintiuno.

#### ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA:

1. **PRIMERO. PRESENTACIÓN DE LA ACCIÓN.** Mediante escrito presentado el veintidós de marzo de dos mil veintiuno<sup>1</sup>, María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de las siguientes autoridades y norma general:

##### 1.1. Poderes Demandados:

<b>ÓRGANO LEGISLATIVO QUE EMITIÓ LA NORMA GENERAL IMPUGNADA:</b>
CONGRESO DEL ESTADO DE ZACATECAS.

<b>ÓRGANO EJECUTIVO QUE PROMULGÓ LAS NORMA GENERAL IMPUGNADA:</b>
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE ZACATECAS.

---

<sup>1</sup> En la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

**1.2. Norma General Impugnada:**

“El artículo 173, fracción XXXVI, en la porción normativa "verbal o", de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas, adicionada mediante Decreto publicado el 20 de febrero de 2021 en el Periódico Oficial de esa entidad, el cual textualmente establece lo siguiente:

“**Artículo 173.** Son infracciones a lo establecido en esta Ley:

I... **XXXV.** (...)

**XXXVI.** Quien extorsione o agreda, **verbal o** físicamente a una autoridad oficial en el ejercicio de sus funciones, sin detrimento de lo que establezcan otras disposiciones legales, y

**XXXVII.** (...).”

**2. SEGUNDO. ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES E INSTRUMENTOS INTERNACIONALES QUE SE ESTIMAN VIOLADOS.** Se señalaron como preceptos violados, los siguientes preceptos de orden constitucional y convencional:

<b>Instrumento Normativo</b>	<b>Artículos</b>
<b>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.</b>	<b>1º, 6º 14 y 16.</b>
<b>CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.</b>	<b>1º, 2º, 9 y 13.</b>
<b>PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS.</b>	<b>2 y 19.</b>

3. Por cuanto se refiere a los derechos humanos que se estimaron vulnerados, se señalaron los siguientes:

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

4. **TERCERO. REGISTRO, TURNO Y ADMISIÓN DE LA DEMANDA.** Mediante acuerdo de veintiséis de marzo de dos mil veintiuno, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el

expediente con el número 52/2021; y determinó turnarlo al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para instruir el procedimiento respectivo.

5. Por diverso proveído de veintinueve de marzo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Zacatecas, para que rindieran sus respectivos informes; a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde; y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, con la finalidad de que, si consideraba que la materia de la presente acción de inconstitucionalidad trascendía sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su representación correspondiera.

6. **CUARTO. CONCEPTOS DE INVALIDEZ.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esencialmente, planteó en su demanda, los siguientes argumentos:

ÚNICO
<p><b>EL ARTÍCULO 173, FRACCIÓN XXXVI, EN LA PORCIÓN NORMATIVA “VERBAL O”, DE LA LEY DE FOMENTO A LA GANADERÍA DEL ESTADO DE ZACATECAS QUE ESTABLECE COMO INFRACCIÓN LA CONDUCTA CONSISTENTE EN AGREDIR VERBALMENTE A UNA AUTORIDAD OFICIAL EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES, RESULTA INCONSTITUCIONAL PORQUE:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Transgrede el principio de taxatividad aplicable también en materia de derecho administrativo sancionador, en virtud de que la descripción de la conducta infractora resulta imprecisa, amplia y ambigua, ya que su configuración depende de la apreciación subjetiva por parte de la autoridad de lo que puede considerarse como una agresión verbal.</li><li>- Inhibe la libertad de expresión, pues ante la incertidumbre de qué expresiones castiga el precepto, se provoca la autocensura de las personas por temor a ser sancionadas.</li></ul>

**A. DERECHO FUNDAMENTAL DE SEGURIDAD JURÍDICA Y EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD, EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD APLICABLE AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

- El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad garantizan que la autoridad sólo pueda afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales, por lo que su actuar debe estar 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.
- 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, tengan plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.
- Del artículo 14 constitucional deriva el principio de taxatividad definido como *la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación y configuración de la ley penal*, esto es, que los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.
- El principio de tipicidad o taxatividad se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.
- En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones.
- La descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma.
- El derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador, debe acudir al aducido principio de tipicidad o taxatividad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas.
- De modo que, si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar

exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.

## B. LIBERTAD FUNDAMENTAL DE EXPRESIÓN

- El derecho de expresarse libremente es uno de los pilares de cualquier Estado democrático. Nuestra Carta Magna reconoce esta libertad fundamental en sus artículos 6° y 7°, así como en los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de los que México es parte, como el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos en su numeral 19 o la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su diverso 13.
- La libertad de expresión contiene en una primera faceta, esencialmente individual, que implica el deber que se impone al Estado de no interferir en la actividad expresiva de los ciudadanos, y que asegura a estos últimos un importante espacio de creatividad y desarrollo individual de ese derecho (dimensión personal).
- En su segunda faceta, la libertad de expresión goza de una vertiente pública institucional o colectiva de inmensa relevancia (dimensión colectiva).
- La Primera Sala ha sostenido que la misma asegura a las personas espacios esenciales para desplegar su autonomía individual. Este ámbito individual de la libertad de expresión también exige de un elevado nivel de protección, en tanto se relaciona con valores como la autonomía y la libertad personal.
- De igual modo, ha interpretado que existe un ámbito que no puede ser invalidado por el Estado, en el cual el individuo puede manifestarse libremente sin ser cuestionado sobre el contenido de sus opiniones y los medios que ha elegido para difundirlos.
- La libre manifestación y el flujo de información, ideas y opiniones, ha sido erigida como condición indispensable de prácticamente todas las demás formas de libertad, y como un prerrequisito para evitar la atrofia o el control del pensamiento, presupuesto esencial para garantizar la autonomía y autorrealización de la persona.
- Tener plena libertad para expresar, difundir y publicar ideas es imprescindible no solamente para poder ejercer plenamente otros derechos fundamentales como el asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado, sino que constituye además un elemento funcional de esencial importancia en la dinámica de una democracia representativa.
- En el mismo sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que cuando la libertad de expresión de una persona es restringida ilegalmente, no es sólo el derecho de esa persona el que se está violando, sino también el derecho de los demás de “recibir” información e ideas.
- En consecuencia, el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales, que se evidencia por el limitado o impedido

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2021

arbitrariamente de expresar sus propios pensamientos. En su segundo aspecto, implica un derecho colectivo a recibir cualquier información y de tener acceso a los pensamientos expresados por los demás.

- La libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Resulta indispensable para la formación de la opinión pública, asimismo constituye una condición sine qua non para el desarrollo de los partidos políticos, los gremios, las sociedades científicas y culturales y, en general, de todos los que desean dar a conocer sus ideas o influir en la comunidad o en el público.
- La libertad de expresión protege al individuo no solamente en la manifestación de ideas sino también de ideas impopulares, provocativas o, incluso, aquellas que ciertos sectores de la ciudadanía consideran ofensivas y que conforme a los precedentes de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, existe una presunción legal de cobertura constitucional de todo discurso expresivo, de modo que el estándar de constitucionalidad de las opiniones emitidas en ejercicio de la libertad de expresión es de relevancia pública.

### C. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA IMPUGNADA

- La porción normativa impugnada no permite que las personas tengan certeza suficiente sobre las conductas que, en su caso, podrían ser consideradas como infracciones por la conducta de agredir verbalmente a una autoridad oficial en el ejercicio de sus funciones. Aunado a la falta de certeza referida, la norma inhibe la libertad de expresión, pues ante la incertidumbre de qué expresiones castiga la norma, su efecto es la autocensura de las personas por temor a ser sancionadas.
- Del análisis de la norma se desprende que permite un margen de aplicación muy amplio e injustificado, pues autoriza que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, cualquier expresión considerada “agresión verbal” sea sancionada como infracción, si es calificado como tal contra alguna autoridad en el ejercicio de sus funciones.
- La expresión “agresión verbal” depende de manera exclusiva de la apreciación subjetiva de quienes detentan autoridad en materia ganadera en la entidad, en la medida en que estimen que las acciones aludidas le causaron un daño, lo que permitirá que la autoridad de manera arbitraria determine cuando un sujeto será acreedor a una sanción por haberle ofendido o insultado.
- Dada la especial calidad del potencial sujeto pasivo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que los límites de crítica son más amplios por referirse a personas dedicadas a actividades públicas o que por el rol que desempeñan en una sociedad democrática están expuestas a un más riguroso control de sus actividades y manifestaciones en comparación con aquellos particulares sin proyección pública alguna, pues en un sistema inspirado en los valores democráticos, la sujeción a esa crítica, es inseparable de todo cargo de relevancia pública.
- La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que el acento de este umbral diferente de protección no se asienta en la calidad del sujeto, sino

en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada. Esta aclaración es fundamental en tanto que las personas no estarán sometidas a un mayor escrutinio de la sociedad en su honor o privacidad durante todas sus vidas, sino que dicho umbral de tolerancia deberá ser mayor solamente mientras realicen funciones públicas o estén involucradas en temas de trascendencia pública.

- Esto no significa que la proyección pública de las personas las prive de su derecho al honor. La Constitución Federal no reconoce un derecho al insulto o a la injuria gratuita, sin embargo, tampoco veda expresiones inusuales, alternativas, indecentes, escandalosas, excéntricas o simplemente contrarias a las creencias y posturas mayoritarias, aun cuando se expresen acompañadas de expresiones no verbales, sino simbólicas.
- La disposición normativa controvertida no se encuentra debidamente acotada, pues permite que se sancione de manera discrecional a las personas que realicen una expresión dirigida a autoridades que subjetivamente podría llegarse a considerar como un insulto.
- La porción normativa impugnada lejos de brindar seguridad jurídica a las personas constituye una restricción indirecta a la expresión de las personas carente de sustento constitucional. Lo anterior, al permitir que las autoridades substanciadoras del procedimiento administrativo sancionador puedan determinar discrecionalmente cuando un sujeto infiera una agresión verbal hacia la autoridad, que lo haga acreedor a la imposición de una sanción.
- Las sanciones administrativas por infracciones a la ley pueden consistir en: a) amonestación con apercibimiento; b) multa de 50 hasta 50000 veces la Unidad de Medida y Actualización; c) revocación del registro; d) clausura del establecimiento; e) aseguramiento del ganado, productos o subproductos según sea el caso; y f) el sacrificio de animales, únicamente cuando éstos representen un peligro de contagio de enfermedades a la población.
- La norma permite que la determinación en la imposición de sanciones, atendiendo a los daños producidos, la gravedad de la infracción, la responsabilidad del infractor, así como sus condiciones socioeconómicas y reincidencia, sea valorado por la misma autoridad que recibió la agresión verbal y, a su discreción, pueda elegir si amonesta, impone multa, revoca el registro, clausura el establecimiento o asegura el ganado del infractor.
- Son competentes para imponer sanciones por infracción a la ley, la Secretaría del Campo y los Municipios. Por otro lado, los sujetos que intervienen en la aplicación de la norma son principalmente la persona titular del Ejecutivo del Estado; la Secretaría del Campo; y las Autoridades Municipales, auxiliados por otros entes públicos y privados relacionados con la actividad ganadera en la entidad. Existe delimitación en cuanto a las autoridades oficiales que pudieran participar en la aplicación de la norma, entre las que destacan la Secretaría del Campo y las Autoridades Municipales, sin embargo, son justamente dichos entes públicos los encargados de imponer sanciones por infracciones a la ley.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2021

- De manera que si la Secretaría del Campo y las Autoridades Municipales, en cumplimiento de sus funciones oficiales, estiman que hubo agresión verbal, por parte de alguna persona, podrían sancionarla porque su conducta constituye una infracción, de conformidad con lo previsto en la ley. Es decir, puede válidamente concluirse que estas autoridades, por un lado, calificarán la infracción y; por otro lado, impondrán la sanción correspondiente.
- La enunciación de la conducta susceptible de sanción permite un amplio margen ambigüedad, pues se sustenta en una apreciación subjetiva acerca del menoscabo en la estimación personal o en la honra de una autoridad para que se considere "agredida verbalmente", lo que requiere que el individuo que realiza las funciones de autoridad valore si se le ha causado un daño a su dignidad o estimación propia, lo que resulta desconocido e indeterminado para el resto de las personas.
- Es decir, la calificación de una "agresión verbal" no responderá a criterios objetivos, sino que quedan en el ámbito estrictamente personal. En esa medida, la relatividad del grado de afectación puede variar entre cada persona, bien sea por la determinación de su carácter, su estimación personal, su entorno social, familiar e incluso educativo, que definirán cuando algún tipo de expresión pudiera resultarle altamente agresiva, mientras que para otros no representaría ningún tipo de afectación o daño.
- El establecimiento de esa conducta infractora adolece de un amplio margen de apreciación al no permitir discernir en todos los casos cuando una expresión pudiera resultar insultante, ya que la valoración de sentirse agraviado queda en la estricta esfera personal de los sujetos.
- Ello significa que existe la posibilidad de que el individuo a quien se dirige la sanción no tenga la certeza de que con su conducta pueda o no actualizar la acción que conforma la infracción. Lo anterior es así debido a que aluden a referencias imprecisas o indeterminadas, que conlleva a un amplio espectro de conductas, pues un mero pronunciamiento de una palabra puede incluir la imputación de hechos falsos o la formulación de juicios de valor respecto de la presunta víctima.
- El Tribunal Pleno del Alto Tribunal, al resolver el amparo directo en revisión 2255/2015, emitió consideraciones importantes con relación al delito de ultraje y el empleo de vocablos vagos e imprecisos en las normas punitivas, particularmente cuando se trata de injuriantes para la autoridad, asunto en el que se precisó que:

-Se debe atender a la totalidad de la disposición en que se encuentra tal vocablo y el contexto en que se aplica para determinar si es que el grado de indeterminación resulta razonable o no, atendiendo al principio de taxatividad.

-Si las precisiones de la norma penal resultan insuficientes para limitar razonablemente el conjunto de conductas que actualiza el tipo, el enunciado normativo resultará abierto al grado de que en cada caso la autoridad competente es quien califica, según su arbitrio, las palabras expresiones, gesticulaciones o hechos que actualizan un ultraje, lo que genera incertidumbre y confusión en los destinatarios de la norma.



-Al no estar debidamente definidos cuáles actos o conductas causan un agravio propio del ultraje, impide que los destinatarios de la norma puedan saber con razonable precisión cuál es la conducta que en su interacción con la autoridad será sancionada penalmente por considerarse ultraje.

- Si bien el referido precedente se refiere a la materia penal, las consideraciones son igualmente aplicables, pues el principio de taxatividad también debe observarse en la materia administrativa sancionadora ya que de ésta también derivan algunas penas o sanciones como resultado de la facultad punitiva del Estado.
- Invoca la acción de inconstitucionalidad 29/2011 en la que se estableció que las normas jurídicas son expresadas mediante enunciados lingüísticos denominados disposiciones, cuya precisión en los textos legales es una cuestión de grado, por lo que con ello se busca que el grado de imprecisión sea razonable, es decir, que el precepto sea lo suficientemente claro como para reconocer su validez, en tanto se considera que el mensaje legislativo cumplió su cometido dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.
- Las normas que sancionan supuestos como los insultos, frases obscenas, ofensas y falta de respeto a la autoridad o a cualquier miembro de la sociedad se encuentran íntimamente relacionadas con los derechos a la libertad de expresión y al honor como se indicó en la acción de inconstitucionalidad 93/2020.
- El Alto Tribunal al resolver el amparo directo 28/2010 definió el “derecho al honor” como el concepto que la persona tiene de sí misma o que los demás se han formado de ella, en virtud de su proceder o de la expresión de su calidad ética y social.
- En dicho asunto, se sostuvo que, en el aspecto subjetivo, el honor es lesionado por todo aquello que lastima el sentimiento de la propia dignidad; en tanto que en el aspecto objetivo, el honor es lesionado por todo aquello que afecta a la reputación que la persona merece, de modo que la reputación es el aspecto objetivo del derecho al honor, que bien puede definirse como el derecho a que otros no condicionen negativamente la opinión que los demás hayan de formarse de nosotros.
- La porción normativa “verbal o” contenida en el artículo 173, fracción XXXVI, de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas, al regular como infracción la agresión verbal en contra de autoridades oficiales en ejercicio de sus funciones, implica un amplio margen de apreciación por parte de la autoridad resolutora para determinar de manera discrecional el tipo de expresiones que resultan agresivas y que, por lo tanto, encuadrarían en la conducta infractora y posterior sanción, lo que genera incertidumbre jurídica.
- El Alto Tribunal del país, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, así como en las diversas 93/2020 y 95/2020, declaró la invalidez de normas de contenido similar a la norma impugnada, pues se analizó la constitucionalidad de disposiciones que establecían

sanciones administrativas por insultos a las autoridades al no ajustarse al parámetro de regularidad constitucional.

7. **QUINTO. RENDICIÓN DE INFORMES DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO LOCAL.** Mediante escritos recibidos el veintinueve de abril de dos mil veintiuno, respectivamente, el Poder Ejecutivo de la entidad, por conducto del Coordinador General Jurídico de Gobierno del Estado de Zacatecas<sup>2</sup> y el Congreso del Estado de Zacatecas, a través del Secretario de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Tercera Legislatura del Estado<sup>3</sup>, rindieron sus informes. Lo anterior, en el sentido de sostener la validez de la porción normativa impugnada, para lo cual, esencialmente, expusieron lo siguiente:

<b>5.1. INFORME DEL EJECUTIVO LOCAL</b>
---

Coordinador General Jurídico de Gobierno del Estado de Zacatecas
--

**A. INEXISTENCIA DE VIOLACIÓN AL DERECHO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD, EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD APLICABLE AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

- Resultan aplicables los principios que rigen el Derecho Penal dentro del Derecho Administrativo Sancionador. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido los criterios **“MULTAS. LOS PRECEPTOS QUE LAS ESTABLECEN ENTRE UN MÍNIMO Y UN MÁXIMO, DENTRO DE UN CONTEXTO NORMATIVO QUE NO PREVÉ LOS ELEMENTOS QUE LA AUTORIDAD DEBE VALORAR PARA FIJAR EL MONTO POR EL QUE SE IMPONDRÁN, NO VIOLAN LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.”** y **“SANCIONES ADMINISTRATIVAS. LAS NORMAS QUE LAS ESTABLECEN NO VULNERAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA, CUANDO EN DISTINTOS PRECEPTOS LEGALES SE ENCUENTREN DEFINIDOS.”**
- La porción normativa que se combate contiene los requisitos indispensables para considerarse que dentro de la misma no se violentan los principios de legalidad y seguridad jurídica contemplados en los artículos 11 y 16 constitucionales; lo anterior pues las disposiciones relativas a las sanciones se encuentran establecidas en el **CAPÍTULO II, del TÍTULO SÉPTIMO, denominado “ESTÍMULOS Y SANCIONES”**.
- Dentro de las sanciones administrativas contempladas en la Ley del Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas, el legislador estatal, estableció de manera expresa y puntual las **CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE SUS CONDUCTAS GENERANDO CERTIDUMBRE AL RESPECTO**, quedando a disposición del gobernado de forma clara, las consecuencias de sus posibles conductas que se consideran prohibidas por la Ley.

---

<sup>2</sup> Federico Carlos Soto Acosta.

<sup>3</sup> Diputado Edgar Viramontes Cárdenas.

- Las sanciones previstas, de forma adecuada acotan las medidas necesarias y razonables que debe de considerar la autoridad correspondiente para la imposición de las sanciones correspondientes, pues dentro del artículo 19 de dicha norma, se establecen de forma expresa, los elementos que se deben de tomar en cuenta para la determinación de las mismas, con lo que se impide que la autoridad actúe de manera arbitraria o caprichosa y por lo cual, se establece puntualmente la actuación de la autoridad administrativa, permitiéndole solo valorar las circunstancias en que aconteció la respectiva infracción o conducta antijurídica, lo que lleva como consecuencia que las determinaciones adoptadas por las autoridades administrativas, se encuentren dentro del marco legislativamente permitido, debiendo fundar y motivar, la decisión tomada.
- Respecto de las sanciones pecuniarias, de manera adecuada, se establece en la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas, una multa mínima de 50 y un máximo de hasta 5000 veces la Unidad de Medida y Actualización diaria que emita el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- El legislador local estableció de manera clara y precisa el sistema que deben de tomar en cuenta las autoridades administrativas para imponer las sanciones correspondientes, por lo que solicita se analice la norma combatida de una forma sistemática y armónica, dado que la ley impugnada contiene, en diversos artículos los elementos que sirven para acotar la conducta de las autoridades, por lo que no va en contra de los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica consagrados en los artículos 14 y 16.
- El legislador local emitió la norma que se reclama de forma clara y precisa en la que describe las conductas reprochables, así como las consecuencias jurídicas que llevaría el cometer las infracciones, respetando el principio de taxatividad, por lo que dicha norma otorga certeza jurídica y resulta imparcial para poder imponer las sanciones correspondientes, al determinarse de manera puntual los elementos que deben configurarse, en virtud de ellos solicita que se declare infundado el concepto de invalidez planteado con la letra A.

## **B. INEXISTENCIA DE VIOLACIÓN AL DERECHO DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN**

- El derecho a la libertad de expresión puede ser restringido justificadamente cuando entre en conflicto con otro derecho que en las circunstancias del caso tenga un mayor peso relativo, o con un bien público especialmente conectado con la protección de otros derechos humanos que en las circunstancias del caso sea imperioso tutelar.
- El Máximo Tribunal del país ha advertido que el derecho a la libertad de expresión no es absoluto pues reconoce que, a nivel constitucional y convencional, se identifican expresamente como límites de dicho derecho, el orden público y los derechos de terceros, de modo que la legitimidad de su ejercicio dependerá de que el derecho de libertad de expresión no trascienda injustificadamente en afectaciones a la esfera jurídica de terceros.
- El derecho a la libertad de expresión encuentra su límite en el respeto a la moral, la vida privada, los derechos de tercero, el discurso de odio, la

provocación de delito y el orden público de manera que su ejercicio excepcionalmente puede verse restringido por la imposición de responsabilidades ulteriores conforme a las condiciones que imponga la ley acorde con el texto constitucional, los ordenamientos convencionales y la jurisprudencia.

- Una restricción a la libertad de expresión puede ser o no violatoria de la Convención, según se ajuste o no a los términos en que dichas restricciones están autorizadas por el artículo 13.2.16.
- Es válido sostener, en general, que el ejercicio de los derechos garantizados por la Convención debe armonizarse con el bien común. Ello no indica que el artículo 32.2 sea aplicable en forma automática e idéntica a todos los derechos que la Convención protege, sobre todo en los casos en que se especifican taxativamente las causas legítimas que pueden fundar las restricciones o limitaciones para un derecho determinado.
- El artículo 32.2 contiene un enunciado general que opera especialmente en aquellos casos en que la Convención, al proclamar un derecho, no dispone nada en concreto sobre sus posibles restricciones legítimas.
- En cuanto a los requisitos que ha de satisfacer una restricción, en primer término, debe estar previamente fijada en una ley, como medio para asegurar que no quede al arbitrio del poder público, en segundo lugar, la restricción establecida por la ley debe responder a un objetivo permitido por la Convención Americana.
- El artículo 13.2 de la Convención permite las restricciones necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral.
- En esa línea y contrario a lo que expresa la Comisión Nacional no existe un ámbito en el cual el individuo pueda manifestarse libremente sin ser cuestionado sobre el contenido de sus opiniones y los medios que ha elegido para difundirlos, pues el derecho a la libertad de expresión no tiene carácter absoluto.

## **5.2. INFORME DEL CONGRESO LOCAL**

**Secretario de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Tercera Legislatura del Estado.**

- Esta Asamblea Popular tuvo como propósito elaborar una reforma integral a Ley que nos ocupa, con la finalidad de establecer las bases para el fortalecimiento y eficaz desarrollo del sector productivo ganadero en el Estado, precisando las capacidades institucionales de los entes públicos involucrados en esta actividad primaria.
- De ahí que se hayan modificado las disposiciones que integran el ordenamiento legal con el objetivo de organizar, planear y fomentar la actividad ganadera con fines de consumo, comercialización interna y externa, industrialización e investigación, fortaleciendo el control sanitario y calidad de los productos, procurando la seguridad jurídica mediante reglas claras,

respecto de la propiedad del ganado coma su identificación así como la sanción de las conductas que afectan el patrimonio de los ganaderos y el desarrollo de la actividad en la entidad.

- Para los efectos señalados, se determinó dotar a las autoridades del ramo, estatales y municipales, con las herramientas para el ejercicio de sus funciones y las actividades con este sector, de entre las cuales destacan las atribuciones de vigilancia, verificación, inspección y supervisión del ganado, sus productos y subproductos, para realizar su labor con mayor eficacia y seguridad, procurando su seguridad y bienestar.
- La seguridad pública comprende el derecho penal y el administrativo sancionador, ejerciendo en este ámbito, la facultad punitiva del Estado, cuyo ejercicio descansa en las autoridades previstas expresamente en la ley. Para cumplir con el mandato constitucional, es necesaria la colaboración entre las diversas autoridades, las que deben estar protegidas por la ley, estableciendo límites a las conductas de la población mediante sanciones administrativas, o bien, la denuncia de éstas ante las instancias competentes cuando se trate de delitos o de faltas administrativas.
- En tal contexto, en la reforma a la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas, se establecieron, infracciones concretas a quien incumpla lo dispuesto por la ley, en favor de la autoridad y de las personas que intervienen en los distintos procesos, para el efecto de garantizar, no solo el desempeño de las funciones de los servidores públicos, sino también la seguridad de los propios ciudadanos.
- El abastecimiento de carne suficiente para las necesidades de consumo de los habitantes del Estado es considerado de interés social y de orden público, de acuerdo con el artículo 120 de la propia Ley de Fomento a la Ganadería, virtud a ello, las actividades relacionadas con la inspección, verificación y vigilancia para garantizar el citado precepto legal deben estar protegidas contra cualquier tipo de agresión.
- Por lo anterior, la labor de los inspectores y supervisores de la Secretaría del Campo resulta fundamental, pues son ellos quienes pueden identificar, a través de esas inspecciones, incumplimientos a la norma, como el delito de abigeato, o detectar la contaminación de los cárnicos, interponiendo la denuncia ante las autoridades competentes en caso de la probable comisión de un delito contra la salud, entre otros que pudieran suscitarse, limitándose la citada autoridad a imponer sanciones de naturaleza administrativa.
- De la misma forma, la autoridad ejecutora de la norma se encuentra obligada a atender los posibles riesgos que derivan de la actividad ganadera que pueden implicar un daño para la población, por lo que consideramos que la preservación de la integridad de las autoridades en el ejercicio de su función no limita el derecho humano a la libertad de expresión.
- La porción normativa no vulnera el derecho fundamental a la libertad de expresión, toda vez que la conducta prevista en la fracción XXXVI del artículo 173, de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas, no está protegida por nuestra Constitución Federal.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2021

- El artículo prevé como infracción la agresión verbal, es decir, una acción que implica una conducta negativa y contraria, por supuesto, al derecho fundamental a la libertad de expresión. Conforme a lo razonado, el contenido de la fracción XXXVI del artículo 173, de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas, describe una conducta que afecta el normal desarrollo de los procesos establecidos en el citado ordenamiento legal, la mayoría de ellos a cargo de servidores públicos.
  - En tal contexto, establecer la agresión verbal como una infracción a las disposiciones de la Ley permite, primero, que los servidores públicos responsables de su aplicación puedan ejercer, sin riesgo alguno, sus funciones y, segundo, que los procesos previstos en ella se desarrollen de manera respetuosa y con el objetivo de resolver las diferencias que se presentan, a partir de escuchar a todos los interesados.
  - La conducta establecida en la fracción XXXVI del artículo 173, de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas, no vulnera el derecho humano a la libertad de expresión protegido por la Constitución Federal. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado que los insultos no son un discurso protegido por nuestra carta magna.
  - Es decir, el discurso protegido por la Constitución es aquel que posibilita el diálogo democrático, es decir, el libre intercambio de ideas entre los ciudadanos sin limitaciones por parte del Estado; el insulto, la agresión, verbal o física, impide la discusión, el debate.
  - En tales términos, resulta evidente para quien suscribe que no se vulnera el principio de taxatividad, como lo afirma la quejosa, toda vez que el término agresión verbal no es impreciso ni genera confusiones, toda vez que a partir de su significado literal es posible, para los destinatarios de la norma, determinar la existencia de la infracción prevista en la fracción XXXVI del artículo 173, de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas.
  - De la misma forma, con base en los valores democráticos previstos en nuestra carta magna es posible determinar el contenido de una agresión verbal; conforme a ello, el artículo 6º constitucional establece los siguientes límites a la libertad de expresión:
    - El ataque a la moral.
    - La vida privada.
    - Los derechos de terceros
    - Provoque algún delito, o
    - Perturbe el orden público
    - Conforme a ello tipo de discurso que no está protegido por nuestra Carta Magna, toda vez que no propicia el diálogo democrático, lo mismo que las limitantes previstas en el artículo 6 constitucional, por el contrario, impide el intercambio de ideas y, con ello, afecta los derechos de otras personas, en el caso específico, autoridades y terceros que participan en los procesos establecidos en la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas.
8. Por acuerdo de treinta de abril de dos mil veinte, el Ministro instructor tuvo por rendidos los referidos informes, quedando los autos a la vista de las partes para el efecto de que pudieran formular sus alegatos.

9. **SEXTO. ALEGATOS.** La accionante, el Poder Ejecutivo local y el Poder Legislativo local hicieron valer sus respectivos alegatos<sup>4</sup>; los cuales se tuvieron por recibidos en acuerdos dictados el diecinueve de mayo de dos mil veintiuno (los primeros dos de ellos), mientras que el último se acordó en proveído de veintiséis de mayo siguiente.

10. **SÉPTIMO. CIERRE DE INSTRUCCIÓN.** En el propio acuerdo dictado el veintiséis de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro Instructor determinó el cierre de instrucción a efecto de que se elaborara el proyecto de resolución correspondiente.

### CONSIDERANDO:

11. **PRIMERO. COMPETENCIA.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>5</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>6</sup>.

12. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó la posible contradicción entre el artículo 173, fracción XXXVI, de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas<sup>7</sup> y la Constitución General<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> La accionante, formuló alegatos en escrito recibido mediante buzón judicial el día diecisiete de mayo de dos mil veintiuno. En tanto que los alegatos formulados por el Ejecutivo Local fueron recibidos el dieciocho del mismo mes y año mediante buzón judicial. El Legislativo local presentó alegatos el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno en la oficina del servicio postal mexicano; y fue recibido en este Alto Tribunal el día veinticinco del mes y año en cita.

<sup>5</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.

[...]

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>6</sup> Vigente a la fecha de presentación de la presente acción de inconstitucionalidad.

<sup>7</sup> Adicionado mediante Decreto de reforma publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas el veinte de febrero de dos mil veintiuno.

13. **SEGUNDO. PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA.** La acción planteada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se circunscribe a impugnar únicamente la validez del artículo 173, fracción XXXVI, de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas, en su porción normativa “**verbal o**”; por lo que el presente fallo únicamente analizará la constitucionalidad de dicha porción normativa.

14. **TERCERO. OPORTUNIDAD.** Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>9</sup>, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial.

15. En este caso la acción es **oportuna**.

16. Esto, toda vez que el Decreto que reformó, mediante una adición, la fracción del precepto que contiene la porción normativa impugnada, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas, el día veinte de febrero de dos mil veintiuno. En ese orden de ideas, el plazo para la interposición de la presente acción transcurrió del domingo veintiuno de febrero al lunes veintidós de marzo siguiente.

17. Por ello, si la Presidenta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos presentó su demanda de acción de inconstitucionalidad el día veintidós de marzo de dos mil veintiuno en el buzón judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, es claro que su interposición se realizó en tiempo.

---

<sup>8</sup> Para la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad, toma aplicación la abrogada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de conformidad con el artículo Quinto Transitorio de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada el siete de junio de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación, que reza:

*“Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio.”*

<sup>9</sup> **“Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.”



18. **CUARTO. LEGITIMACIÓN.** La acción fue promovida por **parte legitimada**.

19. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo legitimado para impugnar leyes expedidas por las legislaturas estatales que estime violatorias de derechos humanos.

20. Además, conforme a lo previsto en el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia, los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

21. Por su parte, el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>10</sup> confiere al Presidente de dicho órgano, la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad.

22. En el presente asunto, la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad que acredita mediante el acuerdo de designación expedido el doce de noviembre de dos mil diecinueve, por el Senado de la República, suscrito por la Presidenta<sup>11</sup> y el Secretario de la Mesa Directiva<sup>12</sup> de la Sexagésima Cuarta Legislatura de dicho órgano legislativo.

23. En el caso, la accionante impugna el artículo 173, fracción XXXVI, de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas, en la porción “verbal o”, expedida por el Poder Legislativo de esa entidad federativa, que establece una infracción administrativa por agredir verbalmente a una autoridad en el ejercicio de sus funciones, por estimarlos violatorios de los siguientes derechos humanos:

---

<sup>10</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.

[...]”

<sup>11</sup> Senadora Mónica Fernández Balboa.

<sup>12</sup> Senador Primo Dothé Mata.

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

24. Bajo tales consideraciones, es evidente que se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado, a través de su debido representante y se plantea que las disposiciones impugnadas vulneran derechos humanos.

**QUINTO. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.** Las partes no hicieron valer alguna causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento. Este Pleno, de oficio, tampoco advierte que se actualice alguna, por lo que procede realizar el estudio de fondo.

25. **SEXTO. TEMÁTICA DE ESTUDIO.** Del examen de los razonamientos de las partes, se advierte que, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, son susceptibles de estudio las siguientes cuestiones relacionadas con las porciones normativas que en este fallo han sido fijadas como impugnadas:

**Cuestión A:** ¿La porción normativa “**verbal o**” contenida en el artículo 173, fracción XXXVI de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas, transgrede los principios de seguridad jurídica y legalidad, en su vertiente de **taxatividad**?

**Cuestión B:** ¿La porción normativa “**verbal o**” contenida en el artículo 173, fracción XXXVI de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas, consistente en agredir verbalmente a una autoridad oficial en el ejercicio de sus funciones, transgrede el derecho fundamental a la **libertad de expresión**?

26. **SÉPTIMO. PRECISIÓN METODOLÓGICA.** Se abordará inicialmente la “**Cuestión A**” a partir del siguiente considerando; y, en su caso, sólo de resultar necesario<sup>13</sup>, la “**Cuestión B**” en ulterior considerando.

27. **OCTAVO. ESTUDIO DE FONDO DE LA “CUESTIÓN A”. “TAXATIVIDAD”.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que la porción normativa impugnada vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad; en atención, esencialmente, a que la misma:

- No permite que las personas tengan certeza suficiente sobre las conductas que, en su caso, podrían ser consideradas como infracciones.
- Presenta un margen de apreciación muy amplio e injustificado que, autoriza, bajo categorías ambiguas y subjetivas, que cualquier expresión considerada "agresión verbal", sea sancionada como infracción.
- La expresión “verbal” depende de manera exclusiva de la apreciación subjetiva de quienes detentan autoridad en materia ganadera en la entidad, en la medida en que estimen que las acciones aludidas le causaron un daño, lo que quiere decir que la autoridad, de manera arbitraria y discrecional, determinará cuándo un sujeto será acreedor a una sanción por haberle ofendido o insultado.

28. El **Legislativo local** defiende que la porción normativa impugnada resulta constitucional en tanto que busca dotar a las autoridades del ramo, estatales y municipales, con las herramientas para el ejercicio de sus funciones y las actividades con este sector, de entre las cuales destacan las atribuciones de vigilancia, verificación, inspección y supervisión del ganado, sus productos y subproductos, para realizar su labor con mayor eficacia y seguridad, procurando su seguridad y bienestar.

29. Para ello, desarrolla diversas consideraciones relacionadas con la seguridad y el orden público; y, especialmente, sostiene que:

- El término “verbal” no es impreciso ni genera confusiones, toda vez que a partir de su significado literal es posible, para los destinatarios de la norma, determinar la existencia de la infracción.

---

<sup>13</sup> Registro digital: 181398. “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**” [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIX, Junio de 2004; Pág. 863. P./J. 37/2004.

30. El **Ejecutivo local**, defiende que la porción normativa impugnada no violenta el derecho a la seguridad jurídica, ni el principio de legalidad, toda vez que la misma:

- Analizada sistemática y armónicamente con otros apartados de la Ley, permite concluir que tiene todos los elementos que sirven para acotar la conducta de las autoridades, sin que quede a su libre arbitrio su aplicación.
- En ningún momento resulta vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de que se pueda permitir arbitrariedad por las autoridades administrativas que la apliquen.

31. **8.1. CRITERIO JURÍDICO:** A partir del análisis de los planteamientos anteriores y de las consideraciones que se contienen en el estudio de fondo desarrollado en los siguientes apartados, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, suplidos en su deficiencia<sup>14</sup>, son **FUNDADOS** los conceptos de invalidez planteados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y que, en consecuencia, es factible adoptar como criterio jurídico el siguiente:

- **La porción normativa “verbal o” contenida en el artículo 173, fracción XXXVI de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas, resulta inconstitucional, por falta de claridad y precisión, así como por su formulación sobreinclusiva, lo que vulnera los principios de seguridad jurídica y de legalidad, en su vertiente de taxatividad.**

32. **8.2. PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL:** De conformidad con el **artículo 8, numeral 1**, de la **Convención Americana sobre Derechos Humanos**, toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

---

<sup>14</sup> Registro digital: 174565. “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS.” [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIV, Agosto de 2006; Pág. 1157. P./J. 96/2006.

33. Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el **Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá**<sup>15</sup>, determinó de manera contundente que la referida cláusula contenida en el referido numeral 8.1 es aplicable a cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, incluyendo a los de carácter administrativo.

34. Para ello, se refirió que:

“En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la **discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos**. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta **no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados**. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso.

Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. **Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.**”

35. A partir de lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció que la justicia, realizada a través del debido proceso legal, como verdadero valor jurídicamente protegido, se debe garantizar en todo proceso disciplinario y los Estados no pueden sustraerse de esta obligación argumentando que no se aplican las debidas garantías del artículo 8 de la Convención Americana en el caso de sanciones disciplinarias y no penales.

36. Luego, a partir de una cita al caso “**Albert and Le Compte v. Belgium**”, fallado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte Interamericana compartió también la premisa de que los principios del derecho penal pueden aplicarse a los procesos disciplinarios ***mutatis mutandis***<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Sentencia de 2 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas).

<sup>16</sup> “... los principios enunciados en el párrafo 2 (art. 6-2) y 3 (a saber los incisos a, b y d) [... de la Convención Europea de Derechos Humanos], se aplican *mutatis mutandis* a los procesos disciplinarios a los que se refiere el inciso 1 (art. 6-1) de la misma forma en que se aplican a los casos en que una persona es acusada por una infracción de carácter penal.” *Albert And Le Compte v Belgium* (Artículo 50): ECHR 24 Oct 1983.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2021

37. En línea con lo sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es criterio de esta Suprema Corte que, en la construcción de los principios constitucionales aplicables al derecho administrativo sancionador, es válido acudir de manera prudente a las técnicas garantistas del derecho penal, en tanto ambos son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado<sup>17</sup>.

38. Para ello, se ha considerado que el derecho administrativo sancionador posee como objetivo garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder de policía para lograr los objetivos en ellas trazados; y que, en ese orden de ideas, la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, toda vez que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico.

39. Así, este Alto Tribunal, ha ido clarificando los derechos y principios aplicables al derecho administrativo sancionador; así como, en su caso, su modulación, en rubros como la **presunción de inocencia**<sup>18</sup>, la **tipicidad**<sup>19</sup>, la **seguridad jurídica**<sup>20</sup> y el **debido proceso**<sup>21</sup>, entre otros. De manera específica, en distintos precedentes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que **el principio de taxatividad sí resulta aplicable al derecho administrativo sancionador**<sup>22</sup>.

---

<sup>17</sup> Registro digital: 174488. “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO”. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIV, Agosto de 2006; Pág. 1565. P./J. 99/2006.

<sup>18</sup> Registro digital: 2006590. “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices O MODULACIONES”. [J]; 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 7, Junio de 2014; Tomo I; Pág. 41. P./J. 43/2014 (10a.).

<sup>19</sup> Registro digital: 174326. “TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.” [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIV, Agosto de 2006; Pág. 1667. P./J. 100/2006.

<sup>20</sup> Registro digital: 171393. “PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. LOS ARTÍCULOS 72 Y 74 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO QUE LO PREVÉN, NO TRANSGREDEN LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA”. [TA]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, Septiembre de 2007; Pág. 387. 1a. CCIII/2007.

<sup>21</sup> Registro digital: 2013954. “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN”. [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 40, Marzo de 2017; Tomo I; Pág. 441. 1a. XXXV/2017 (10a.).

<sup>22</sup> **Acción de inconstitucionalidad 47/2016**, fallada el veintitrés de abril de dos mil dieciocho. **Acción de inconstitucionalidad 41/2016**, fallada el veinticuatro de abril de dos mil dieciocho. **Acción de inconstitucionalidad 72/2019**, fallada el trece de abril de dos mil veintiuno. **Acción de inconstitucionalidad 94/2020**, fallada el treinta de noviembre de dos mil veinte. **Acción de inconstitucionalidad 95/2019 y su acumulada 98/2019**, fallada el siete de enero de dos mil veintiuno. **Acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019**, fallada el veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve.

40. Ahora bien, en relación con el principio indicado, debe tomarse en consideración que el **artículo 14** de la **Constitución Federal**, dispone que:

“En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.”

41. De igual forma, es relevante que la **Convención Americana sobre Derechos Humanos**, en su **artículo 9** referido al “*Principio de Legalidad y de Retroactividad*”, prevé que:

“Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable.”

42. Así, el **principio de legalidad** se establece como un límite a la libertad de configuración del legislador en materia penal; derivando de éste, como una vertiente, el **subprincipio de taxatividad** que prohíbe la imposición delitos y penas indeterminadas (*nullum crimen, nulla poena sine lege certa*). Además, el principio de legalidad se integra también por el de no retroactividad (*nullum crimen, nulla poena sine lege previa*), así como por el de reserva de ley (*nullum crimen, nulla poena sine lege scripta*).

43. Sobre el principio de legalidad penal, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la elaboración de los tipos penales supone una clara definición de la conducta incriminada que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales.

44. La ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Corte IDH, Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú Sentencia de 25 de noviembre de 2004 (Fondo Reparaciones Y Costas), párr. 125.

45. Entonces, el mandato de taxatividad exige describir con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.

46. Su finalidad es preservar los principios de certeza jurídica e imparcialidad en la aplicación de la norma. Se exige al legislador la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable y de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito. Se debe así reducir la vaguedad de los conceptos utilizados y preferiblemente optar por el uso de términos descriptivos y no valorativos.

47. La precisión de las disposiciones es una cuestión de grado<sup>24</sup>. Lo que se busca no es validar las normas sólo si se detecta la certeza absoluta de los mensajes del legislador, ya que ello resulta imposible, sino que el grado de imprecisión sea razonable. Es decir, que el precepto sea lo **suficientemente claro** para reconocer su validez, por estimarse que el mensaje legislativo cumplió esencialmente su cometido, dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Al respecto, señala Víctor Ferreres: “Ahora bien [...] la precisión de las disposiciones es una cuestión de grado. La precisión y la imprecisión constituyen los extremos de un continuo en el que existen infinidad de grados. No es fácil determinar a partir de qué zona del continuo hay que considerar la imprecisión deja de ser «tolerable» y pasa a ser «excesiva» [...] Como la precisión o imprecisión se predica finalmente del precepto enjuiciado, ocurrirá entonces lo siguiente: a) Si se concluye que el precepto es suficientemente preciso, se considerara que es constitucionalmente válido (a los efectos del test de taxatividad), *aunque se presenten algunos casos dudosos*. 2) Si, por el contrario, se concluye que el precepto es demasiado impreciso, se reputará constitucionalmente inválido y, en consecuencia, no se podrá aplicar a ningún caso, *aunque se trate de un caso claro*”. Véase, Ferreres Comella, Víctor, *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia*. p. 120.

<sup>25</sup> En este mismo sentido, la Primera Sala ha redefinido la taxatividad en el siguiente criterio aislado: “**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**. El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, **al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable**, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, **la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación**. Así, el mandato de taxatividad 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. Sin embargo, **lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa**. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En



48. Sin embargo, el otro extremo sería la imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, un grado de indeterminación tal, que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber a ciencia cierta cómo actuar frente a la nueva norma.

49. Así, la **certeza jurídica** y la **imparcialidad** en la aplicación del derecho son los valores subyacentes al principio de taxatividad. Por tanto, el mandato de la taxatividad pretende alcanzar el punto adecuado entre precisión (claridad) y flexibilidad de una disposición normativa para que, en una sana colaboración con las autoridades judiciales, dichas disposiciones puedan ser interpretadas para adquirir mejores contornos de determinación. Es decir, como la legislación penal no puede renunciar a la utilización de expresiones, conceptos jurídicos, términos técnicos, vocablos propios de un sector o profesión (y por ello necesitados de concreción), entonces el legislador y las autoridades judiciales se reparten el trabajo para alcanzar, de inicio, una suficiente determinación y, posteriormente, una mayor concreción.

50. Ahora bien, para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión, no debe tenerse en cuenta únicamente el texto de la ley, sino que se puede acudir a la gramática o relacionarla con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa. Incluso, la Primera Sala de este Alto Tribunal ha ido más allá al considerar **imprescindible atender al contexto** en el cual se desenvuelven las normas y a sus posibles destinatarios.

51. Entonces, la descripción típica no debe ser vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, pues resulta imprescindible que las conductas punibles estén descritas con exactitud y

---

este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no 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, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas". Tesis número 1ª. CXCI/2011, Emitida por la Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, 10a. Época; Libro I, octubre de 2011, tomo 2, página 1094. Amparo en revisión 448/2010. 13 de julio de 2011. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2021

claridad, pues no se puede evitar aquello que no se tiene posibilidad de conocer con certeza.

52. El Tribunal Pleno ha sostenido similares consideraciones al fallar, entre otras, las **acciones de inconstitucionalidad 100/2016**<sup>26</sup>, **23/2017**<sup>27</sup>, **137/2017**<sup>28</sup>, **51/2018**<sup>29</sup>, **88/2016**<sup>30</sup>, **29/2011**<sup>31</sup>, **11/2013**<sup>32</sup>, **9/2014**<sup>33</sup> y **95/2014**<sup>34</sup>.

---

<sup>26</sup> Resuelta en sesión de diecinueve de agosto de dos mil diecinueve, bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de las consideraciones del párrafo ochenta y siete y por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 122, en su porción normativa “o al que haya sido infraccionado por dos o más ocasiones por no haber acreditado la prueba de alcoholemia aplicada por autoridad, cuando cometa además otra infracción a la normatividad en materia de tránsito y transporte”, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante Decreto Número 25822/LXI/16, publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el once de octubre de dos mil dieciséis. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. Párrafos 35 a 61.

<sup>27</sup> Resuelta en sesión de siete de octubre de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora. Encargado del engrose Ministro José Fernando Franco González Salas. Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, consistente en declarar la invalidez del artículo 224, fracción X, párrafos segundo, en su porción normativa “y otros”, y tercero, en su porción normativa “así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano”, del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el ocho de marzo de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. Párrafos 46 a 58.

<sup>28</sup> Resuelta en sesión de primero de octubre de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por razones diversas, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 256, párrafos segundo, tercero y cuarto, del Código Penal para el Distrito Federal, reformado y adicionado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el primero de septiembre de dos mil diecisiete. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. Páginas 17 a 27.

<sup>29</sup> Resuelta en sesión de veintidós de agosto de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. **En relación con los puntos resolutivos segundo y tercero se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, consistente en declarar la invalidez del artículo 357, fracción II y párrafos penúltimo y último, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí y, en vía de consecuencia, la de los artículos 143, fracción I, en su porción normativa: “o, que al conducir desvíe su atención por un distractor, en los términos del artículo 357 de este Código”, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, y 72, fracción X, en su porción normativa “o que al conducir desvíe su atención por un distractor, en los términos del artículo 357 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí”, de la Ley de Tránsito del Estado de San Luis Potosí. Los señores Ministros Piña Hernández y Pérez Dayán votaron parcialmente en contra, al estimar que solamente resulta inválido el artículo 357, fracción II y párrafos penúltimo y último, en su porción normativa “Para los efectos de la fracción II de este artículo”, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, y anunciaron sendos votos particulares. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente. Páginas 15 a 19.**

<sup>30</sup> Resuelta en sesión de veinte de agosto de dos mil diecinueve, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. **En relación con el punto resolutivo segundo:** Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, consistente en declarar la invalidez del artículo 85 Bis, párrafo segundo, en sus porciones normativas “suspensión o” y “La duración de la suspensión será señalada en sentencia y comenzará conforme la fracción II del artículo 64 de este Código”, del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla, adicionado mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de septiembre de dos mil dieciséis. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente. Páginas 11 a 15.

53. Ahora bien, **la traslación del principio de taxatividad al derecho administrativo sancionador no puede realizarse de forma automática** y exige de un prudente ejercicio de modulación que debe atender a las características específicas de cada subsistema normativo y norma jurídica.

54. En efecto, en el **Caso Rico Vs. Argentina**, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que, si bien el principio de legalidad tiene vigencia en materia disciplinaria, su alcance depende considerablemente de la materia regulada.

55. Luego, la precisión de una norma sancionatoria de naturaleza disciplinaria puede ser diferente a la requerida por el principio de legalidad en materia penal, dada la naturaleza de los conflictos que cada una está destinada a resolver.

56. De lo anterior puede concluirse que respecto de “infracciones administrativas”, si bien resulta aplicable el “principio de taxatividad”, no necesariamente debe operar con el mismo rigor que aplica en la “materia penal”; y que en cada caso será necesaria una “**matización**” o “**modulación**” del principio, acorde a las propias características de la norma impugnada.

---

<sup>31</sup> Resuelta en sesión de veinte de junio de dos mil trece, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. La Ministra Luna Ramos votó en contra. Páginas 50 a 52.

<sup>32</sup> Resuelta en sesión de siete de julio de dos mil catorce, bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. Páginas 35 a 37.

<sup>33</sup> Resuelta en sesión de seis de julio de dos mil quince, bajo la Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, por mayoría de ocho votos de los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza con precisiones, Medina Mora I. con precisiones, Sánchez Cordero de García Villegas con precisiones, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz votaron en contra, aunque con el sentido, por incompetencia del órgano emisor; el Ministro Pardo Rebolledo votó en contra, por la validez de la norma impugnada.

<sup>34</sup> Resuelta en sesión de siete de julio de dos mil quince, bajo la Ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por razones distintas, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

57. **8.3. ESCRUTINIO CONSTITUCIONAL DE LA NORMA IMPUGNADA.** El artículo 173, fracción XXXVI, de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas que contiene la porción normativa impugnada es el siguiente:

“XXXVI. Quien extorsione o agrede, **verbal o** físicamente a una autoridad oficial en el ejercicio de sus funciones, sin detrimento de lo que establezcan otras disposiciones legales, y”

58. El análisis del componente [**verbal**] de la agresión que actualiza la infracción administrativa prevista en la norma, presenta una problemática inicial, en cuanto a que, en estricto sentido, la comunicación o expresión verbal está referida al uso de las palabras en dos posibles contextos:

- Expresión oral.
- Expresión escrita.

59. Esto, llevaría al extremo de contemplar dentro de las posibles conductas infractoras, no sólo las expresiones ofensivas o de ataque contenidas en el uso “**oral**” de la palabra, sino también las contenidas en un “**escrito**”, trátase de un “documento físico” como una carta o un cartel e, inclusive, las transmitidas a partir de las denominadas “redes sociales” o utilizadas por la prensa en determinado “medio de comunicación impreso o electrónico”.

60. Es casi evidente que la norma se construyó teniendo presente la equiparación de lo “**verbal**” con lo “**oral**”, pero se trata de un término que estaría sujeto a la respectiva interpretación por parte del operador jurídico; lo que, en algunos escenarios, podría ser problemático, dado que, por ejemplo, durante un determinado actuar de la autoridad, el sujeto pasivo podría en lugar de expresar ciertas palabras de manera oral, utilizar un “**cartel**” con expresiones escritas de carácter agresivo.

61. Por otro lado, el alcance de lo que puede constituir una agresión “verbal” conlleva importantes implicaciones culturales, sociales e incluso religiosas, sujetas también a contextos geográficos.

62. Esto, porque el uso de una “palabra” en una población determinada podría no ser considerada como una ofensa, agresión o insulto, e, incluso, estar generalmente aceptada y hasta constituir un elogio bajo ciertas

situaciones; en tanto que, en otros **contextos geográficos**, la misma palabra podría involucrar una importante ofensa.

63. A la vez, cada palabra puede tener distintas **acepciones** y lo que para unas personas puede sonar muy ofensivo, para otras puede no serlo. Por otro lado, generalmente, es la **forma**, el **momento** y el **contexto** en que se utilizan las palabras, lo que permite concluir si se está o no ante una agresión verbal, máxime que ciertas palabras incluidas en determinado enunciado, oración o frase podrían resultar agresivas, y no serlo en otros casos.

64. De hecho, elementos como el **tono**, el **timbre**, el **volumen** e incluso el **ritmo** en el uso de ciertas palabras, podría llegar a impactar la existencia de un contexto agresivo o no agresivo. A la vez, el **acompañamiento de gesticulaciones** o **expresiones corporales** podría confirmar la existencia de un uso agresivo de las expresiones verbales.

65. Por otro lado, una característica de la infracción analizada es que, para su actualización, no importa si existió o no la **intención** de agredir, lo que, conforme a la literalidad de la norma, podría llevar a sancionar incluso a quien, sin tener el fin o propósito de ofender o insultar, utiliza ciertas palabras que para el sujeto pasivo o para otras personas, sí resultarían agresivas. Ante ello, se presenta un escenario de **sobreinclusión** en el que a juicio del receptor y del operador jurídico, una infinidad de posibles expresiones podrían ser consideradas como una agresión verbal.

66. Así, lejos de que la norma brinde seguridad jurídica, genera **incertidumbre** para los gobernados, puesto que la calificación que haga la autoridad no responderá a criterios objetivos, sino a un ámbito estrictamente de apreciación personal que hace que el grado de afectación sea relativo a cada persona, atendiendo a su propia estimación.

67. Esto se agrava al ser en el caso una autoridad la que tendría que asumirse agredida verbalmente para proceder contra el supuesto infractor, por lo que no siendo clara y precisa la conducta objeto de infracción, el espacio

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2021

para la comisión de actos autoritarios o arbitrarios sería sumamente amplio, posibilitando importantes abusos y excesos hacia el gobernado.

68. Todo lo expuesto tiene como consecuencia que los destinatarios de la norma impugnada no puedan prever con un grado razonable las consecuencias de sus actos y que las autoridades encargadas de conocer de la infracción no cuenten con parámetros para determinar si se actualiza la infracción sin incurrir en conductas arbitrarias.

69. La falta de suficiente claridad y precisión asociada a la expresión “verbal” cuestionada se torna además sumamente relevante en el contexto específico en el que se desarrolla, dado que lo que se castiga es el uso de expresiones agresivas dirigidas a la autoridad; siendo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que **las expresiones atinentes a los funcionarios públicos gozan de un mayor grado de protección**; toda vez que dichas personas, a razón de la naturaleza pública de las funciones que cumplen, están sujetas a un tipo diferente de protección de su reputación o de su honra frente a las demás personas; y, correlativamente, deben tener un umbral mayor de tolerancia ante la crítica<sup>35</sup>.

70. Así, puede concluirse que ni aun a partir de una aplicación modulada del principio de taxatividad, sería posible salvar en el caso específico la imprecisión y falta de claridad de la porción normativa impugnada.

71. Es pertinente señalar que distintas normas administrativas de contenido similar o afín al que aquí se cuestiona, han sido consideradas por este Tribunal Pleno como inconstitucionales e inválidas a partir de distintos precedentes.

72. En efecto, en la **acción de inconstitucionalidad 95/2020**, fallada el veintidós de septiembre de dos mil veinte<sup>36</sup>, se invalidaron infracciones

---

<sup>35</sup> Registro digital: 2006172. “LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. CONCEPTO DE INTERÉS PÚBLICO DE LAS EXPRESIONES, INFORMACIONES, IDEAS Y OPINIONES SOBRE FUNCIONARIOS Y CANDIDATOS.” [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 5, Abril de 2014; Tomo I; Pág. 806. 1a. CLII/2014 (10a.).

<sup>36</sup> Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. **Se aprobó por unanimidad de once votos** de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea con algunas consideraciones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema II,

vinculadas con el uso de frases injuriosas o irrespetuosas en reuniones o lugares públicos, contra las instituciones Públicas y sus servidores.

73. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 93/2020**, fallada el veintinueve de octubre de dos mil veinte<sup>37</sup>, se invalidó una infracción relacionada con insultos y agresión a los “agentes”.

74. De igual forma, en la **acción de inconstitucionalidad 34/2019**, fallada el dos de diciembre de dos mil diecinueve<sup>38</sup>, se invalidaron diversas infracciones relativas a la emisión de insultos, amenazas o ultrajes a las autoridades de tránsito.

75. También, en la **acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019**, fallada el veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve<sup>39</sup>, se

---

denominado “Libertad de expresión”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 75, inciso c), y 77, incisos c), d) y g), de la Ley número 89, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Agua Prieta y 43, inciso c), fracción I, de la Ley número 93, de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento de Arizpe, ambos del Estado de Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2020, publicadas en el boletín oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de diciembre de dos mil diecinueve.

<sup>37</sup> Ponente: José Fernando Franco González Salas. Se aprobó por **mayoría de ocho votos** de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Pérez Dayán con salvedades, respecto del considerando séptimo, relativo al análisis del tercer concepto de invalidez, denominado “Constitucionalidad del precepto que establece como infracción el insulto a la autoridad”, consistente en declarar la invalidez del artículo 73, fracción X, en su porción normativa ‘insultos y’, de la Ley de Ingresos del Municipio de Gómez Palacio, del Estado de Durango, para el Ejercicio Fiscal del Año 2020, publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

<sup>38</sup> Ponente: Javier Laynez Potisek. Se aprobó por **unanimidad de diez votos** de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema IV, referente a la seguridad jurídica, consistente en declarar la invalidez de los artículos 44, fracción I, numeral 30, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cedral, 48, fracción I, inciso aa), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ciudad del Maíz, 42, fracción I, inciso z), de la Ley de Ingresos del Municipio de El Naranjo, 40, fracción I, inciso aa), de la Ley de Ingresos del Municipio de Lagunillas, 47, fracciones I, inciso aa), y II, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Matlapa, 48, fracción I, inciso aa), de la Ley de Ingresos del Municipio de Salinas, 46, fracción I, inciso aa), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Antonio, 43, fracción I, inciso aa), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Cirilo de Acosta, 48, fracción I, inciso aa), de la Ley de Ingresos del Municipio de San Nicolás Tolentino, 47, fracción I, inciso aa), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santo Domingo, 37, fracción I, inciso aa), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tampamolón Corona, 48, fracción I, inciso aa), de la Ley de Ingresos del Municipio de Tanlajás, 46, fracción I, inciso aa), de la Ley de Ingresos del Municipio de Vanegas y 43, fracción I, inciso aa), de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa de Ramos, todas del Estado de San Luis Potosí, para el Ejercicio Fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial “Plan de San Luis” el diez de enero de dos mil diecinueve.

<sup>39</sup> Ponente: Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Se aprobó por **unanimidad de nueve votos** de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos séptimo, denominado “Las normas impugnadas establecen un impuesto adicional en relación con diversas contribuciones y derechos municipales, en violación a los principios de seguridad jurídica, legalidad y proporcionalidad tributaria”, décimo, denominado “Las normas impugnadas establecen la regulación indeterminada de distintas conductas sancionables en el ámbito administrativo, en violación al principio de taxatividad”, en sus partes 1, denominada “Por insultos, frases obscenas, ofensas y faltas el respeto a la autoridad o cualquier miembro de la sociedad”.

invalidaron infracciones relacionadas con faltas de respeto a la autoridad y agresión verbal a miembros de la coordinación de seguridad pública.

76. **8.4. DECISIÓN.** Con base en las consideraciones previas, este Tribunal Pleno considera, como se anunció, que son **FUNDADOS** los argumentos planteados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en tanto que **no existe suficiente claridad ni precisión** respecto a la porción normativa **“verbal”** contenida en el artículo 173, fracción XXXVI, de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas, lo que así se determina sin perjuicio de que en el apartado de efectos se precisará la porción específica que será objeto de invalidez.

77. **NOVENO. ESTUDIO DE FONDO DE LA “CUESTIÓN B”. “LIBERTAD DE EXPRESIÓN”.** El estudio de taxatividad contenido en el considerando octavo resulta suficiente<sup>40</sup> para sustentar la inconstitucionalidad de la infracción impugnada; por lo que se estima **innecesario** el estudio de los planteamientos formulados por la Comisión accionante con respecto a la libertad de expresión, ya que ello no llevaría a una conclusión distinta.

78. **DÉCIMO. EFECTOS.** El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

79. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

80. **10.1. Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el considerando octavo del presente fallo, se declara la invalidez de la porción normativa **“, verbal o”**, contenida en el artículo **173, fracción XXXVI**, de la **Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas**,

---

<sup>40</sup> Registro digital: 181398. “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ”. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIX, Junio de 2004; Pág. 863. P./J. 37/2004.



precepto reformado a partir del Decreto No. 574, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Estado de Zacatecas, el veinte de febrero de dos mil veintiuno.

81. La invalidez en estos términos permitirá que las porciones subsistentes presenten una lectura legible, como a continuación se ilustra:

Texto completo	Texto a partir de la porción declarada inválida
<p>“<b>XXXVI.</b> Quien extorsione o agreda, <b>verbal o</b> físicamente a una autoridad oficial en el ejercicio de sus funciones, sin detrimento de lo que establezcan otras disposiciones legales, y”</p>	<p>“<b>XXXVI.</b> Quien extorsione o agreda físicamente a una autoridad oficial en el ejercicio de sus funciones, sin detrimento de lo que establezcan otras disposiciones legales, y”</p>

82. **10.2. Extensión de efectos de invalidez:** En términos del artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria, la declaratoria de invalidez debe extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; sin embargo, **no se actualiza en el presente caso una condición que exija invalidar por extensión otras normas generales.**

83. Luego, aunque así lo solicitó la Comisión accionante en el apartado “**Cuestiones relativas a los efectos**”, no resulta procedente invalidar normas generales o porciones normativas diversas a la ya declarada inválida.

84. **10.3. Fecha a partir de la cual surtirá efectos retroactivos la declaratoria general de invalidez:** Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria, esta resolución y la declaratoria de invalidez **surtirán efectos a partir de la notificación** de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Zacatecas; en la inteligencia de que dichos **efectos se surtirán de manera retroactiva** a partir del día en que entró en vigor el decreto que adicionó la norma impugnada, esto es, a partir del veintiuno de febrero de dos mil veintiuno.

85. **10.4. Notificaciones:** Además del Congreso del Estado de Zacatecas, también deberán ser notificados la Comisión Nacional de los Derechos Humanos accionante, así como el Gobernador Constitucional del Estado de Zacatecas, autoridad que también fue demandada en esta acción de inconstitucionalidad.

Por lo expuesto y fundado,

### **SE RESUELVE:**

**PRIMERO.** Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

**SEGUNDO.** Se declara la **invalidez** del artículo 173, fracción XXXVI, en su porción normativa “, verbal o”, de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas, adicionado mediante el Decreto número 574, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de febrero de dos mil veintiuno, en términos del considerando octavo de este fallo.

**TERCERO.** La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus **efectos retroactivos** al veintiuno de febrero de dos mil veintiuno, a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Zacatecas, tal como se precisa en el último considerando de esta determinación.

**CUARTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese**, haciéndolo por medio de oficio a las partes, y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

#### **En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado de antecedentes y trámite y los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo,

relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la norma reclamada, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia, a la temática de estudio y a la precisión de la metodología.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales apartándose del concepto de taxatividad, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose del párrafo 49, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 173, fracción XXXVI, en su porción normativa “, verbal o”, de la Ley de Fomento a la Ganadería del Estado de Zacatecas, adicionado mediante el Decreto número 574, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de febrero de dos mil veintiuno. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra. El señor Ministro Pardo Rebolledo anunció voto aclaratorio. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del considerando último, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Zacatecas.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Zaldívar Lelo de Larrea y Presidenta Piña Hernández, respecto del considerando último, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surtirá efectos retroactivos al veintiuno de febrero de dos mil veintiuno, fecha en que entró en vigor el Decreto impugnado. Las señoras Ministras y los señores Ministros

## **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2021**

Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

### **En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

**MINISTRA PRESIDENTA**

**NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ**

**MINISTRO PONENTE**

**JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**RAFAEL COELLO CETINA**