

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021 Y SU ACUMULADA 108/2021

PROMOVENTES: COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK
SECRETARIA: ÉRIKA YAZMÍN ZÁRATE VILLA
ELABORÓ: DENNIS ALLEN VACA VEGA

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
	ANTECEDENTES		1
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	12
II.	OPORTUNIDAD Y CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELACIONADA CON EL TEMA	II.1. Oportunidad El escrito inicial es oportuno. II.2. Causa de improcedencia relacionada con la oportunidad Se desestima la causa de improcedencia relativa a que la demanda es extemporánea. Existe certeza de que, en relación con el decreto impugnado, la demanda es oportuna.	12
III.	LEGITIMACIÓN Y CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELACIONADA CON EL TEMA	III.1. Legitimación El escrito inicial fue presentado por parte legitimada. III.2. Causa de improcedencia relacionada con la legitimación Se desestima la causa de improcedencia relativa a que la Ley que impugnan las comisiones actoras no violentan derechos humanos. Se precisa que la causa de improcedencia se encuentra estrechamente vinculada con el fondo del asunto, por lo que es necesario que se estudien los conceptos de invalidez hechos valer.	15
IV.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA	No se advierte alguna otra causa de improcedencia.	19
V.		Se advierte que los conceptos de invalidez van encaminados a reclamar la inconstitucionalidad del artículo 256, párrafos primero, en la porción normativa “o bien, que tenga la dirección o administración de una asociación	19

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021
Y SU ACUMULADA 108/2021**

	LITIS Y METODOLOGÍA DE ESTUDIO	<i>civil que reciba fondos, recursos o apoyos públicos”; segundo, en su totalidad; cuarto, en la porción normativa “o la naturaleza de los fines de la asociación civil que tenía bajo su dirección o administración”; y quinto, en su totalidad, del Código Penal para el Distrito Federal.</i>	
	ESTUDIO DE FONDO		22
VI.	VI.1. Estudio de las porciones normativas relacionadas con el otorgamiento de la calidad de servidores públicos de los directores y administradores de las asociaciones civiles.	<p>¿Pueden ser servidores públicos los administradores y directores de las asociaciones civiles?</p> <p>En relación con la esta pregunta, se alcanzan tres conclusiones: (i) el artículo 108 constitucional no permite extender el concepto de servidor público a quienes no desempeñan un empleo, cargo, o comisión de cualquier naturaleza en la estructura del Estado; (ii) no debe de confundirse el carácter de servidor público que una persona pueda tener con la posibilidad de que sea sancionada penalmente por su responsabilidad contra el Estado; y (iii) como consecuencia necesaria de las dos anteriores, que la transformación de los administradores y directores de las asociaciones civiles que manejen recursos públicos en servidores públicos es innecesaria, puesto que el manejo de esos recursos está protegido por todo un sistema de responsabilidades administrativas y penales aplicables a los particulares sin necesidad de esa conversión.</p> <p>Por lo anterior, se determina la invalidez de las porciones normativas analizadas en este apartado, al otorgar la calidad de servidores públicos a personas que no prestan un servicio dentro de la estructura del Estado.</p>	22
	VI.2. Análisis del segundo párrafo del artículo 256 del Código Penal para el Distrito Federal	Este Alto Tribunal estima que el tipo penal de corrupción del segundo párrafo del artículo 256 vulnera los principios de seguridad jurídica y taxatividad.	30

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021
Y SU ACUMULADA 108/2021**

		Esta vulneración se deriva de que la porción normativa analizada ocasiona en los destinatarios una gran confusión e incertidumbre respecto de su aplicación, lo cual conlleva su inconstitucionalidad.	
	VI.3. Análisis del quinto párrafo del artículo 256 del Código Penal para el Distrito Federal	Se declara la invalidez del párrafo quinto del artículo 256 del Código Penal para el Distrito Federal pues contienen dos defectos de taxatividad: (i) no es lógica su redacción; y (ii) no es entendible la agravante del inciso d).	32
VII.	EFFECTOS		41
	Declaratoria de invalidez	Se declara la invalidez de la porción normativa “o bien, que tenga la dirección o administración de una asociación civil que reciba fondos, recursos o apoyos públicos” del primer párrafo; y los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto, todos del artículo 256 del Código Penal para el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el siete de junio de dos mil veintiuno.	42
	Extensión de efectos	Se declara la invalidez por extensión de efectos de los párrafos tercero, cuarto, sexto y séptimo del artículo 256 del Código Penal para el Distrito Federal.	42
	Retroactividad	Al tratarse de una norma de naturaleza penal, procede otorgar efectos retroactivos a la invalidez al día en que entró en vigor, lo cual sucedió el día siguiente al de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, esto es, el ocho de junio de dos mil veintiuno.	44
	Fecha a partir de la cual surtirán efectos la declaratoria general de invalidez.	Esta resolución y la declaratoria de invalidez surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México.	44
	Notificaciones	Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, se ordena notificar a las autoridades correspondientes.	44

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021
Y SU ACUMULADA 108/2021**

VIII.	DECISIÓN	<p>PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.</p> <p>SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 256, párrafos primero, en su porción normativa ‘o bien, que tenga la dirección o administración de una asociación civil que reciba fondos, recursos o apoyos públicos’, segundo, cuarto, en su porción normativa ‘o la naturaleza de los fines de la asociación civil que tenía bajo su dirección o administración’, y quinto, del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el siete de junio de dos mil veintiuno.</p> <p>TERCERO. Se declara la invalidez, por extensión, del artículo 256, párrafos tercero, cuarto, en su porción normativa ‘Para efectos de lo anterior, se deberá considerar, en caso de que el responsable tenga el carácter de servidor público, además de lo previsto en el artículo 257 de este Código, los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba cuando incurrió en el delito’, sexto y séptimo, del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el siete de junio de dos mil veintiuno.</p> <p>CUARTO. Las declaraciones de invalidez decretadas surtirán sus efectos retroactivos al ocho de junio de dos mil veintiuno a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Ciudad de México.</p> <p>QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	44
--------------	-----------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021
Y SU ACUMULADA 108/2021
PROMOVENTES: COMISIÓN DE DERECHOS
HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y
COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS
HUMANOS**

**PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK
SECRETARIA: ÉRIKA YAZMÍN ZÁRATE VILLA
ELABORÓ: DENNIS ALLEN VACA VEGA**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente a **trece de febrero de dos mil veinticuatro**, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 106/2021 y su acumulada 108/2021, promovidas por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (en adelante, Comisión local) y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante, CNDH), respectivamente, en contra del artículo 256, párrafos primero, última parte; segundo; cuarto, en su porción normativa *“o la naturaleza de los fines de la asociación civil que tenía bajo su dirección o administración”*; y quinto, del Código Penal para el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el siete de junio de dos mil veintiuno.

ANTECEDENTES

1. **Presentación de las demandas.** La Comisión local y la CNDH presentaron sendas acciones de inconstitucionalidad en las que cuestionaron la validez de diversos párrafos y porciones normativas del artículo 256 del Código Penal para el Distrito Federal¹, reformado mediante Decreto publicado el

¹ En adelante toda referencia genérica al “Código Penal” se entenderá hecha al Código Penal para el Distrito Federal, aplicable y vigente en la Ciudad de México.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021 Y SU ACUMULADA 108/2021

siete de junio de dos mil veintiuno en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

2. **Conceptos de invalidez.** Las accionantes argumentan, en síntesis, lo siguiente:

Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México:

Primero. El artículo 256, párrafo primero, en la porción normativa “o bien, que tenga la dirección o administración de una asociación civil que reciba fondos, recursos o apoyos públicos”, párrafo cuarto en la porción normativa “o la naturaleza de los fines de la asociación civil que tenía bajo su dirección o administración” y párrafo quinto en la porción normativa “o bien, participar en la dirección o administración de cualquier asociación civil que reciba fondos, recursos o apoyos públicos”, del Código Penal, transgrede lo dispuesto por el artículo 108 de la Constitución Federal, al otorgar la calidad de persona servidora pública, para los efectos de ese Código, a toda persona que tenga la dirección o administración de una asociación civil que reciba fondos, recursos o apoyos públicos e inhabilitarlas, en caso de delito, para participar en la dirección o administración de asociaciones civiles que reciban fondos, recursos o apoyos públicos, además de prescribir que para la destitución e inhabilitación se tome en consideración la naturaleza de los fines de la asociación civil que tenía bajo su dirección o administración.

La naturaleza jurídica de las asociaciones civiles hace imposible que sus directores o administradores sean considerados personas servidoras públicas. Debe de tenerse en cuenta que las asociaciones civiles se rigen por el derecho privado.

Por otro lado, al examinar el contenido del artículo 108 constitucional, la Segunda Sala de esta Suprema Corte señaló que este no contiene un catálogo limitativo de quienes son servidores públicos, sino que es meramente enunciativo. Lo medular y definitorio es que son servidores públicos quienes sirvan al Estado o Federación, al gobierno y a la nación, al interés público o a la sociedad².

Es claro que, al crear las normas impugnadas, el legislador partió de una confusión entre el carácter de servidor público que una persona pueda tener y la posibilidad de ser sujeto de responsabilidad administrativa.

² Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 173672. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materias(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: 2a. XCIII/2006. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Diciembre de 2006, página 238, Tipo: Aislada. **SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 108, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES LIMITATIVO SINO ENUNCIATIVO**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021 Y SU ACUMULADA 108/2021

Del propio texto constitucional se desprende que no solo las personas servidoras públicas son sujetas de responsabilidad administrativa y penal por hechos de corrupción, sino también las particulares.

Al otorgarles la calidad de personas servidoras públicas a quienes ejerzan la dirección o administración de una asociación civil, **también les serán aplicables los delitos y agravantes aplicables a cualquier persona servidora pública**, contempladas en otros capítulos del Código Penal, y no solo en aquellos que versan sobre la responsabilidad específica de los servidores públicos, o con el manejo indebido de recursos públicos.

Segundo. Los artículos 256, 256 Bis, 259 y 267 del Código Penal, reformados y adicionados mediante el Decreto publicado el siete de junio de dos mil veinte en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, restringen el derecho de asociación reconocido en el artículo 9° de la Constitución General, en contravención al principio de progresividad de los derechos humanos, previsto en el artículo 1° Constitucional. Esta restricción es violatoria del principio de progresividad de los derechos humanos establecido en el referido artículo 1°.

Las disposiciones impugnadas establecen una limitación al derecho de asociación, que va más allá de los límites expresamente señalados por la Constitución.

En el contexto jurídico del derecho de asociación y el reconocimiento de las asociaciones como personas morales creadas mediante contrato bajo la legislación civil, así como las obligaciones del Estado en relación con estas asociaciones y el derecho de asociación, es preciso señalar que el Estado Mexicano ha expedido la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

En esta Ley destaca el hecho de que, para el cumplimiento de sus fines y propósitos, las organizaciones de la sociedad civil constituidas como asociaciones civiles pueden recibir apoyo económico de terceros, incluso del extranjero, adicional a los recursos públicos que les otorgue, en su caso, el gobierno mexicano, ello, en virtud de que la normatividad permite que reciban donativos y aportaciones, además de acceder a beneficios que deriven de instrumentos internacionales.

El ordenamiento jurídico del Estado mexicano ha reconocido y otorgado garantías para el ejercicio del derecho de asociación e incluso ha fomentado que las personas se organicen para defender sus intereses a través de asociaciones civiles, a las cuales les reconoce derechos y obligaciones y otorga apoyos económicos para el fomento de sus fines y objetivos.

La reforma a los artículos 256, 256 Bis, 259 y 267 del Código Penal establece indebidamente que las personas que tengan la dirección o administración de una asociación civil que reciba fondos, recursos o apoyos públicos, es una persona servidora pública como si fuera una extensión de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021 Y SU ACUMULADA 108/2021

la estructura estatal. En este sentido, les serán aplicables todos los delitos y las penas que corresponden a los servidores públicos. Por ejemplo, pueden encuadrar en los supuestos de enriquecimiento ilícito.

Lo anterior, sin considerar que uno de los derechos de las organizaciones de la sociedad civil es acceder a apoyos y estímulos públicos, incentivos fiscales, incluso apoyos económicos y administrativos, donativos y aportaciones de terceras personas del sector privado y del extranjero, incluso en especie o en derechos respecto de bienes, lo que puede incrementar su patrimonio, sin que por esta razón incurra en el delito de enriquecimiento ilícito. La misma situación se presenta con los delitos de ejercicio ilegal del servicio público y ejercicio abusivo de funciones.

En esa línea argumentativa, las reformas a los artículos impugnados, lejos de proteger, promover y garantizar el derecho de asociación de las personas que integran una asociación civil, en particular de directivos o administradores y que solicitan el apoyo y beneficios que otorga el Estado, imponen limitaciones al ejercicio de su derecho de asociación, que previamente no estaban previstas en el ordenamiento jurídico mexicano. Esto representa una transgresión al principio de progresividad y no regresividad de los derechos humanos.

Si la finalidad de la reforma fue inhibir que las personas particulares que ejerzan actos de dirección o administración en una asociación civil que ejecuten recursos públicos hagan un mal uso de ellos, el mecanismo punitivo diseñado: darles la calidad de servidor público, no resulta idóneo sino excesivo dado que como se refirió no tienen los mismos derechos y obligaciones de los servidores públicos.

Tercero. El artículo 256 párrafo primero en la porción normativa “*o bien que tenga la dirección de administración de una asociación civil que reciba fondos, recursos o apoyos públicos*”; párrafo segundo, así como el párrafo cuarto en la porción normativa “*o la naturaleza de los fines de la asociación civil que tenía bajo su dirección o administración*” y párrafo quinto, en la porción normativa “*o bien participar en la dirección administración de cualquier asociación civil que reciba fondos recursos o apoyos públicos*” del Código Penal contraviene el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución.

El hecho de que las personas a cargo de la dirección o administración de una asociación civil que reciba fondos, recursos o apoyos públicos sean consideradas servidoras públicas y, por lo tanto, se les pueda imputar cualquiera de los delitos establecidos en el Título Décimo Octavo, así como hacerles extensivas sanciones que en delitos comunes se encuentran señaladas para quienes lo comentan y sean servidoras públicas, resulta contrario al principio de seguridad jurídica.

Lo anterior, a pesar de que conforme a los estatutos que los rigen, esas personas no dispongan de los fondos, recursos o apoyos públicos, ya sea porque dicha facultad está otorgada a otra persona o simplemente porque

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021 Y SU ACUMULADA 108/2021

el director o administrador de la asociación es una persona distinta a la que hizo uso de ellos.

Como se observa en la legislación civil, es la asamblea general quien tiene el poder supremo de las asociaciones ya que los directores o administradores de una asociación civil solamente pueden realizar aquello que sus estatutos o la asamblea general les permitan, por lo tanto, la porción normativa impugnada atribuye responsabilidad a quien en los hechos puede no tenerla.

Esta situación se agrava en virtud de que el artículo 256, fracción II, párrafos segundo y tercero retoman a la asociación civil, prescribiendo que para la destitución e inhabilitación se deberá tomar en cuenta la naturaleza de los fines de la asociación civil que tenía bajo su dirección o administración lo cual no es compatible con el carácter de personas servidoras públicas.

Además de que impide, no solo a los directores y administradores de una asociación civil, sino a cualquier persona servidora pública, participar en la dirección o administración de cualquier asociación civil que reciba fondos, recursos o apoyos públicos al inhabilitarlos, de conformidad con la fracción II, párrafo tercero indicado, sin importar el para que los recibe ni si es solo un porcentaje de los fondos con los cuales opera la asociación.

Si bien una persona servidora pública que es sancionada penalmente puede ser inhabilitada para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, se considera inconstitucional que se le impida participar en una asociación cuya naturaleza es de carácter civil en donde impera la voluntad de las partes y que se rige por estatutos propios y opera con recursos varios: apoyos gubernamentales, internacionales, donativos de particulares o propios.

Reforzando la incertidumbre en que incurren las porciones normativas impugnadas, el artículo 279 del Código Penal dispone:

ARTÍCULO 279. *Al particular que estando obligado legalmente a la custodia, depósito, administración de bienes muebles o inmuebles pertenecientes al erario público, o aplicación de recursos públicos, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó, se le impondrán de seis meses a tres años de prisión y de cien a quinientos días multa.*

La disposición demuestra que las porciones normativas impugnadas colocan en un estado de incertidumbre jurídica a los directores o administradores de una asociación civil, toda vez que, por una parte pueden incurrir en cualquiera de los delitos previstos en el título décimo octavo, al ser considerados como personas servidoras públicas, pero a su vez, también se les podrá imputar los delitos previstos en el diverso título décimo noveno que se refiere a los delitos cometidos por particulares relacionados con hechos de corrupción y delitos contra el servicio público que son:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021 Y SU ACUMULADA 108/2021

promoción de conductas ilícitas, cohecho y distracción de recursos públicos, desobediencia y resistencia de particulares, oposición a que se ejecute alguna obra o trabajo públicos, quebrantamiento de ellos, ultrajes a la autoridad y/o ejercicio ilegal del propio derecho, además de hacerles extensivas las sanciones que en delitos comunes se señalan para personas servidoras públicas.

En otro orden de ideas, también viola el derecho a la seguridad jurídica el párrafo segundo del artículo 256 del mismo ordenamiento legal, el cual dispone:

ARTÍCULO 256. (...)

Comete el delito de corrupción el servidor público que realice o deje de llevar a cabo lo que la ley le impone cumplir o se abstenga de realizar lo que le prohíbe, para obtener un beneficio indebido de cualquier naturaleza, inclusive económica, para sí o en favor de un tercero.

Este párrafo, que establece el delito de corrupción, se compone de diversas hipótesis normativas, las cuales a continuación se detallan:

- Comete el delito de corrupción el servidor público que realice lo que la ley le impone cumplir, para obtener un beneficio indebido de cualquier naturaleza inclusive económica para sí o en favor de un tercero.
- Comete el delito de corrupción el servidor público que deje de llevar a cabo lo que la ley le impone cumplir para obtener un beneficio indebido de cualquier naturaleza inclusive económica para sí o en favor de un tercero.
- Comete el delito de corrupción el servidor público que se abstenga de realizar lo que le prohíbe para obtener un beneficio indebido de cualquier naturaleza inclusive económica para sí o en favor de un tercero.

La primera y tercera hipótesis normativas generan una gran incertidumbre jurídica a los destinatarios de la norma, ya que el mero hecho de dar cumplimiento a lo que dispongan las leyes llevaría las personas servidoras públicas a incurrir en una conducta delictiva, con lo que se viola su derecho a la seguridad jurídica.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

Único. El artículo 256 del Código Penal, en los párrafos y porciones normativas precisadas, es contrario al parámetro de regularidad constitucional pues en esencia, prevé lo siguiente:

Determina que son servidores públicos, para efectos de la legislación punitiva, las persona que tengan la dirección o administración de una

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021 Y SU ACUMULADA 108/2021

asociación civil que reciba fondos, recursos o apoyos públicos, para efectos de la comisión y sanción de delitos contra la buena administración.

Establece la posibilidad de que una persona pueda ser inhabilitada para participar en la dirección o administración de asociaciones civiles que reciban, mediante cualquier modalidad, recursos o apoyos públicos, sin precisar la temporalidad de la sanción. Esto sin señalar cuál será el plazo por el cual el juez podrá imponer dicha pena.

Se estima que lo anterior vulnera los derechos a la seguridad jurídica, libertad de trabajo y de asociación, así como los principios de legalidad, taxatividad y de mínima intervención del derecho penal (*última ratio*).

a. Transgresión al derecho fundamental a la seguridad jurídica y al principio de legalidad

El artículo 256 del Código Penal transgrede el derecho fundamental a la seguridad jurídica y al principio de legalidad. Esto ya que la inclusión en la definición de servidores públicos para efectos penales a personas que laboran en la dirección o administración de asociaciones civiles que reciba fondos, recursos o apoyos públicos, no guarda congruencia con la Constitución Federal.

Al respecto, es necesario recordar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación entiende como servidor público a todos los que de una forma u otra sirvan al Estado, a la Federación, al gobierno, a la sociedad o al interés público, incluidos los que manejan o aplican recursos públicos. Atendiendo a ello, puede identificarse la siguiente clasificación:

- Servidores públicos en sentido estricto. En esta categoría se encuentra cualquier persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en los poderes legislativo federal y locales, judicial federal y locales o en la administración pública federal centralizada o en la de las entidades federativas, también quedan integradas las personas que desempeñan empleo, cargo o comisión en alguna de las entidades de la administración pública paraestatal.
- Servidores públicos en sentido amplio. Puede considerarse que es servidor público toda persona que maneje recursos económicos de origen público. El ámbito de responsabilidad penal de estos servidores públicos se encuentra más limitado en el tiempo y el espacio que el de los servidores públicos en sentido estricto, ya que a aquéllos sólo se les puede exigir responsabilidad por actos directamente relacionados con el manejo de dichos recursos.

La Segunda Sala ha interpretado que la “*comisión de cualquier naturaleza*” incluye la transferencia de recursos públicos a una persona, incluso de carácter particular, para que realice un servicio público que si bien estaría a cargo del Estado, éste estima adecuado auxiliarse del particular. Este tendrá a su cargo la atención a una necesidad social, en tanto y sólo en cuanto los recursos públicos se destinarán a la satisfacción de esa

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021 Y SU ACUMULADA 108/2021

demanda de la colectividad, sin la posibilidad de aplicarlo a fines distintos de los señalados en el programa de gobierno al cual haya sido orientados.

En ese sentido, de la referencia que hace la Constitución Federal a entes que no son servidores públicos en sentido estricto, es posible entender que estas personas no escapan al control gubernamental cuando participan por encargo del Estado en las tareas de la administración pública de que se trate; esto implica que cualquier persona física o moral privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos, está sujeta a la verificación de su uso honesto y eficiente y, en consecuencia, a la aplicación de las sanciones resarcitorias cuando no sea así.

Dicho lo anterior, debe referirse ahora que la disposición impugnada refiere explícitamente que son servidores públicos quienes tengan la dirección o administración de una asociación civil que reciba fondos, recursos o apoyos públicos. Esto significa que les podrán ser aplicables todas las disposiciones contenidas en el Código punitivo que pueda ser actualizadas por un servidor público.

No debe perderse de vista que, en ocasiones las asociaciones civiles actúan por cuenta del Estado para un determinado fin, en calidad de comisionadas u otra similar y deben actuar bajo ciertas directrices. En este caso específico podría resultar válido que se les equipare como servidores públicos a las personas que tengan la dirección o administración de estas.

Sin embargo, no debe soslayarse que algunas asociaciones civiles llegan a percibir fondos o apoyos públicos destinados a la consecución de su propio objeto, y no propiamente como comisionadas para la ejecución de una labor o servicio por cuenta del Estado. En este último caso, sus directores o administradores no pueden ser considerados servidores públicos.

La disposición impugnada no equipara mediante una ficción jurídica a los directores y administradores de asociaciones civiles con servidores públicos, sino que afirma que aquellas personas *son* servidores públicos para todos los efectos de dicha legislación.

Esto tiene el efecto de que las personas directoras o administradoras de una asociación civil que reciban fondos, recursos o apoyos públicos serán sancionados en igualdad de condiciones que aquellas servidoras públicas en sentido estricto, aunque las actividades indebidas o ilícitas que efectúen no se relacionen con el manejo de recursos públicos.

En esa tesitura, la disposición normativa es sobre inclusiva y desborda su objetivo pues se amplía el posible ámbito de responsabilidad penal en que puede incurrir las personas directoras o administradoras de asociaciones civiles.

b. Transgresión al derecho de seguridad jurídica y del principio de taxatividad en materia penal.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021 Y SU ACUMULADA 108/2021

El artículo impugnado, en su quinto párrafo, establece una pena sin estar sujeta a una temporalidad concreta, al señalar: “...o bien participar en la dirección o administración de cualquier asociación civil que reciba fondos, recursos o apoyos públicos...”

Por lo tanto, existe indeterminación en cuanto a una de las consecuencias jurídicas a que se harán acreedoras las personas que encuadren su actuar en alguna de las conductas sancionadas, lo cual, contraviene los alcances del principio de taxatividad.

c. Vulneración al principio de mínima intervención (*ultima ratio*)

La norma analizada incumple con el subprincipio de fragmentariedad de la *ultima ratio*, pues si bien es cierto hay ataques que pueden catalogarse como graves y significativos al erario por parte de las asociaciones civiles, en atención al caso específico para el cual fueron asignados u otorgados los recursos públicos, ello no implica que el catalogar a sus directores y administradores como servidores públicos producirá una efectiva salvaguarda el bien jurídico tutelado.

Por otra parte, es innecesario que la norma impugnada otorgue el carácter de servidor público a la persona que ostente la dirección o administración de una asociación civil a efecto de sancionar hechos de corrupción y en general que vulneren la buena administración. Lo anterior, ya que el propio Código Penal prevé en su artículo 279³ aquellos hechos de corrupción y delitos contra el servicio público cometidos por particulares.

d. Transgresión a la libertad de trabajo y asociación

Por otra parte, el párrafo quinto del artículo 256 del Código Penal se considera desproporcional. De este se desprende que el legislador capitalino previó como sanción para los particulares, la consistente en inhabilitarlos para desempeñar un cargo público o puesto de elección popular, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, o bien participar en la dirección o administración de cualquier asociación civil que reciba fondos, recursos o apoyos públicos.

Se aplica el test de proporcionalidad a las medidas consistentes en: (i) inhabilitación para desempeñar un cargo público o puesto de elección popular y (ii) inhabilitación para participar en la dirección o administración de cualquier asociación civil que reciba fondos, recursos o apoyos públicos.

i. Inhabilitación para desempeñar un cargo público o puesto de elección popular

En cuanto a la última grada de escrutinio, se considera que la medida constituye un medio desproporcional, pues vulnera en mayor medida los

³ “**ARTÍCULO 279.** Al particular que estando obligado legalmente a la custodia, depósito, administración de bienes muebles o inmuebles pertenecientes al erario público, o aplicación de recursos públicos, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó, se le impondrán de seis meses a tres años de prisión y de cien a quinientos días multa.”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021 Y SU ACUMULADA 108/2021

derechos humanos de acceso a un cargo en el servicio público y a ser votado. En efecto, la sanción que prevé alcanza a inhabilitar a un particular para el desempeño futuro de un cargo público o de elección popular y no solo para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicio u obras públicas, afectando las libertades fundamentales a las que se ha hecho referencia.

En este sentido, cabe contrastar la sanción impuesta por la norma impugnada, con la sanción equivalente contemplada en la Ley General de Responsabilidades Administrativas. En términos de esta Ley, la inhabilitación de la persona particular relacionada con faltas administrativas será temporal y le imposibilitará exclusivamente para que pueda participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas. Sin embargo, dicha inhabilitación no trasciende en el ejercicio pleno de los derechos humanos de acceso a un cargo en el servicio público y a ser votado, tal como lo hace la norma impugnada, pues el particular sancionado no es servidor público, aunque sí debe responder por sus actos frente al Estado.

ii. Inhabilitación para participar en la dirección o administración de cualquier asociación civil que reciba fondos, recursos o apoyos públicos.

Por lo que respecta al primer requisito del test de proporcionalidad, se advierte que la medida prevista en la norma impugnada carece de un fin constitucionalmente válido. Esto pues en la exposición de motivos el legislador se advierte que la medida se adoptó con el objeto de reducir los actos de corrupción en que incurran tanto las personas servidoras públicas como los particulares y así garantizar el debido funcionamiento del servicio público.

Sin embargo, la medida no se circunscribe a la esfera pública, sino que impacta en el ámbito privado, pues impide que los particulares sancionados puedan acceder a la dirección o administración de cualquier asociación civil que reciba fondos, recursos, o apoyos públicos. Se ignora que la admisión de asociados en este tipo de personas morales se rige por las reglas del derecho privado. Además, debe recordarse que los recursos que integran el patrimonio de las asociaciones civiles no es únicamente público.

Por lo tanto, la medida legislativa impacta en el ejercicio de las libertades de trabajo y asociación. No se ignora que el derecho al trabajo puede ser válidamente limitado, sin embargo, esta limitación es inconstitucional por trascender a la esfera privada.

- 3. Admisión de las demandas.** El Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión local con el número 106/2021 y, por razón de turno, designó al Ministro Javier Laynez Potisek

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021 Y SU ACUMULADA 108/2021

para que actuara como instructor en el procedimiento⁴. Posteriormente, se formó, registró y acumuló el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad hecha valer por la CNDH con el número 108/2021, por existir identidad respecto del decreto legislativo impugnado en la 106/2021⁵.

4. El Ministro instructor admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al Congreso y a la Jefa de Gobierno, ambos de la Ciudad de México, para que rindieran sus respectivos informes. También ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que manifestaran lo que a su respectiva representación conviniera⁶.
5. **Informes.** El Director General de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México y la Presidenta de la Mesa Directiva y de la Comisión Permanente del Congreso de la Ciudad de México rindieron los informes solicitados a la Jefa de Gobierno y al Congreso de la entidad, mediante los cuales defendieron la constitucionalidad de las normas impugnadas. El Ministro instructor tuvo por presentados los informes y concedió a las partes el plazo legal respectivo a efecto de que formularan sus alegatos por escrito⁷.
6. **Cierre de Instrucción.** Se tuvieron por formulados los alegatos de los poderes Legislativo y Ejecutivo y de la Comisión local, así como de la CNDH. Una vez transcurrido el plazo legal concedido a las partes para formularlos, el Ministro instructor declaró cerrada la instrucción⁸.
7. **Amicus curiae.** El ocho de octubre de dos mil veintiuno, se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte un escrito firmado por César Alejandro Ruiz Jiménez y Rafael Estrada Michel, quienes comparecieron por su propio derecho para realizar diversas

⁴ Acuerdo de doce de julio de dos mil veintiuno. Disponible en el expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 106/2021 y su acumulada 108/2020.

⁵ Acuerdo de trece de julio de dos mil veintiuno. *Ibidem*.

⁶ Acuerdo de catorce de julio de dos mil veintiuno. *Ibidem*.

⁷ Acuerdo de dieciocho de agosto de dos mil veintiuno. *Ibidem*.

⁸ Acuerdo de ocho de septiembre de dos mil veintiuno. *Ibidem*.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021 Y SU ACUMULADA 108/2021

manifestaciones bajo la figura de *amicus curiae*. Este escrito se acordó el catorce de octubre de dos mil veintiuno y fue agregado al expediente, con apoyo en lo previsto por los artículos 598, párrafos primero y segundo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del numeral 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, Ley Reglamentaria).

I. COMPETENCIA

8. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, incisos g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹⁰, toda vez que se plantea la posible contradicción entre el Código Penal para el Distrito Federal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. OPORTUNIDAD Y CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELACIONADA CON EL TEMA

II.1. Oportunidad

9. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria prevé que: **a)** el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a aquel en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial y **b)** para efectos del cómputo de ese plazo, no se deben de excluir los días inhábiles, en el entendido de que si el último día

⁹ “**Artículo 105.** (...) II (...) 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; (...)”.

¹⁰ “**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (...)”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021 Y SU ACUMULADA 108/2021

del plazo es inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente¹¹.

10. En este caso, las normas impugnadas se publicaron en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el siete de junio de dos mil veintiuno, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el ocho de junio y concluyó el siete de julio, del mismo año.
11. Los escritos de demanda fueron recibidos vía buzón judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el cinco¹² y siete¹³ de julio de dos mil veintiuno, respectivamente, por lo que se concluye que **su presentación fue oportuna**.
12. Concluido lo anterior, corresponde pronunciarse sobre la causa de improcedencia planteada por el Congreso de la Ciudad de México, dada su íntima relación con el tema de la oportunidad de la acción.

II.2. Causa de improcedencia relacionada con la oportunidad

13. El Congreso de la Ciudad de México indica en su informe que la Comisión local impugna un Decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el siete de junio de *dos mil veinte*, lo cual es reiterado a lo largo de su escrito de demanda¹⁴. Por lo tanto, el término para impugnar ese Decreto habría corrido del ocho de junio de dos mil veinte al siete de julio del mismo

¹¹ **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.

¹² Ello se advierte del sello de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, estampado en la primera página del escrito de demanda de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, disponible en el expediente electrónico de la presente acción de inconstitucionalidad.

¹³ Ello se advierte del sello de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, estampado en la primera página del escrito de demanda de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Loc. cit.*

¹⁴ Por ejemplo, páginas 2, 3 y 18 de las demandas.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021 Y SU ACUMULADA 108/2021

año y, en consecuencia, la demanda sería extemporánea en términos del artículo 19, fracción VII de la Ley Reglamentaria¹⁵.

14. A juicio del Congreso de la Ciudad de México, es inaplicable la suplencia de la queja debido a que, de acuerdo con el artículo 22, fracción IV, de la misma ley, se debe de precisar la norma cuya invalidez se demanda, así como el medio oficial en que se publicó, al ser un elemento sustancial de la demanda.
15. Al respecto, debe desestimarse dicha causa de improcedencia. Este Tribunal Pleno no es omiso en advertir que, en efecto, diversos apartados del escrito de demanda de la Comisión local hacen alusión a que el Decreto impugnado fue publicado “el siete de junio de dos mil veinte”. Sin embargo, de una lectura integral de la demanda, resulta claro que su impugnación se dirige al Decreto por el que se reforman los artículos 71 Ter, 86 denominación del Título Décimo Octavo, 256, 259, denominación del Capítulo V, 267, 291, 292 y 293; adiciona los artículos 111 Bis y 256 Bis; y deroga los artículos 266, 270, 272, 273 y 275; todos del Código Penal para el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el siete de junio de dos mil veintiuno.
16. Aunque en la demanda se señalan indistintamente ambas fechas de publicación, es claro que se trata de un error tipográfico que no genera ninguna duda respecto al decreto realmente impugnado. Esto se confirma por el hecho de que la Comisión local anexó a su demanda, como prueba documental, copia simple de la publicación de la Gaceta oficial de la Ciudad de México número 612¹⁶, que corresponde a la publicación del día siete de junio de dos mil veintiuno. Además, la transcripción de las porciones normativas impugnadas se corresponde con lo reformado mediante el Decreto de siete de junio de dos mil veintiuno.

¹⁵ Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21;

¹⁶ Disponible en el expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 106/2021 y su acumulada 108/2020.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021 Y SU ACUMULADA 108/2021

17. Por lo anterior, para este Tribunal Pleno existe certeza de que, en relación con dicho Decreto, la demanda es oportuna.

III. LEGITIMACIÓN Y CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELACIONADA CON EL TEMA

III.1. Legitimación

18. De conformidad con los artículos 11, primer párrafo, y 59 de la Ley Reglamentaria¹⁷, la peticionaria debe de comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.
19. La demanda de la Comisión local fue promovida por Nashieli Ramírez Hernández, actuando en representación de dicha institución, quien acreditó su personalidad con copia certificada del acuerdo de designación de siete de noviembre de dos mil diecisiete, emitido por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ahora Ciudad de México)¹⁸.
20. El artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional dispone que los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas podrán promover acciones de inconstitucionalidad en contra de las leyes expedidas por las Legislaturas locales que vulneren los derechos humanos protegidos en la Constitución Federal o en los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

¹⁷ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio Presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan.

¹⁸ Disponible en el expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 106/2021 y su acumulada 108/2021.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021 Y SU ACUMULADA 108/2021

21. Entonces, si la demanda fue presentada por Nashieli Ramírez Hernández, quien en virtud de su carácter de Presidenta se encuentra legitimada para interponerla en representación de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México¹⁹, este Alto Tribunal concluye que la acción de inconstitucionalidad fue interpuesta por parte legitimada.
22. Por otro lado, la demanda de la CNDH fue promovida María del Rosario Piedra Ibarra, quien actúa en representación de tal Comisión, y acreditó su personalidad con copia certificada del acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve, emitido por el Senado de la República²⁰.
23. El artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional dispone que la CNDH podrá promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o local, así como de tratados internacionales, que vulneren los derechos protegidos en la Constitución Federal o en los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.
24. Si la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, quien en virtud de su carácter de Presidenta se encuentra legitimada para interponerla en representación de la CNDH²¹, y además cuestiona la violación a diversos derechos humanos, este Alto Tribunal concluye que la acción de inconstitucionalidad fue interpuesta por parte legitimada.

¹⁹ **Artículo 15.-** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; (...)

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. **Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;**

²⁰ Disponible en el expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 106/2021 y su acumulada 108/2021.

²¹ **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; (...)

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021 Y SU ACUMULADA 108/2021

25. Por lo tanto, es oportuno atender a la causal de improcedencia planteada por el Ejecutivo local, por estar íntimamente relacionada con la legitimación.

III.2. Causa de improcedencia relacionada con la legitimación

26. En su informe²², el Director General de Servicios Legales de la Ciudad de México, en representación de la Jefa de Gobierno, manifestó que la acción de inconstitucionalidad promovida por la CNDH resultaba improcedente en términos de los artículos 19, fracción VIII²³, y 20, fracciones II y III²⁴, de la Ley Reglamentaria.
27. Ello pues, a su juicio, la CNDH se extralimitó en el ámbito de sus atribuciones, ya que, en términos del inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional, esta institución está legitimada para interponer acciones de inconstitucionalidad únicamente cuando se vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de la materia.
28. Lo anterior, argumenta el Ejecutivo local, no se actualiza en este caso porque, si bien de su escrito de demanda se observa que la CNDH alega la violación a los derechos fundamentales de seguridad jurídica y legalidad, tal vulneración no es apegada a la realidad. Esto ya que la norma impugnada regula de manera más eficaz la punibilidad de los delitos cometidos por personas que presten un servicio público, sin que en modo alguno se afecten derechos fundamentales. Además, en el imaginario caso de que tales violaciones fuesen ciertas, serían ajenas al ámbito de legitimación activa de la CNDH, pues esta solo puede impugnar cierto tipo de normas en atención

²² Disponible en el expediente electrónico de la acción de inconstitucionalidad 106/2021 y su acumulada 108/2021.

²³ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: (...)

VIII. Cuando de la demanda se advierta que no se hacen valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y

²⁴ **Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

I. Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales;

[...]

III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021
Y SU ACUMULADA 108/2021**

a su contenido material, o porque violen determinados contenidos constitucionales, pero no normas ajenas al ámbito de los derechos humanos.

29. Por otra parte, el Ejecutivo local señala también que “se advierte que la Ley que la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México trata de impugnar, no violenta derechos humanos y mucho menos los aducidos en sus conceptos de invalidez (...)”. Por lo tanto, este Tribunal Pleno considera que la misma causal de improcedencia la planteó en contra de ambas comisiones actoras.
30. Respecto de los requisitos necesarios para que la CNDH acredite su legitimación en la acción de inconstitucionalidad, este Tribunal Pleno ha establecido que basta con que aduzca en su demanda la violación a derechos humanos, sin que sea necesario el análisis preliminar de la norma impugnada ni el pronunciamiento sobre si ésta vulnera o no derechos humanos, ya que esas cuestiones atañen al fondo del asunto.²⁵
31. Este razonamiento es igualmente aplicable respecto de la Comisión local, por lo que bastará con que esta argumente que una norma emitida por el Congreso de la Ciudad de México transgrede los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal o en los tratados internacionales de los que México es parte, para que deba estudiarse el fondo de la cuestión.
32. De la lectura de los conceptos de invalidez hechos valer por las Comisiones actoras, resumidos en los antecedentes de esta sentencia, se advierte que ambas argumentan que las normas impugnadas son violatorias de diversos derechos humanos, en especial, los de seguridad jurídica, legalidad en su vertiente de taxatividad, al trabajo, a la libertad de asociación y del principio de utilización del derecho penal como *ultima ratio*.

²⁵ Acciones de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007 y 22/2009, resueltas en sesiones de veintiocho de agosto de dos mil ocho y cuatro de marzo de dos mil diez, respectivamente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021 Y SU ACUMULADA 108/2021

33. Entonces, **la causa de improcedencia debe desestimarse**, pues se encuentra estrechamente vinculada con el fondo del asunto. Así lo ha establecido este Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J.36/2004²⁶, en la que se dijo que, si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer alguna causa de improcedencia que involucre una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del asunto, aquélla debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia, deberán de estudiarse los conceptos de invalidez. De lo contrario, se correría el peligro de sobreseer respecto de un medio de impugnación cuya improcedencia no esté plenamente acreditada y, por tanto, de que se vulnere la garantía de acceso a la justicia en perjuicio de los accionantes.
34. En este caso, para determinar si las normas impugnadas violan o no los derechos humanos reclamados, es necesario que se estudien los conceptos de invalidez hechos valer.

IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

35. Dado que las causas de improcedencia planteadas fueron desestimadas en los apartados anteriores —por estar relacionadas con sus temáticas— y que este Tribunal Pleno no advierte alguna otra de oficio, corresponde entrar al análisis de las normas impugnadas.

V. LITIS Y METODOLOGÍA DE ESTUDIO

36. De acuerdo con el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria²⁷, las sentencias en este medio de control constitucional deben de contener la fijación breve y precisa de las normas impugnadas, y conforme al artículo 39

²⁶ De rubro: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.

²⁷ **ARTICULO 41.** Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021 Y SU ACUMULADA 108/2021

del mismo ordenamiento²⁸ se deben de analizar conjuntamente los razonamientos de las partes para resolver la cuestión efectivamente planteada.

37. Del examen integral de las demandas se advierte que los conceptos de invalidez de las Comisiones actoras van encaminados a reclamar la inconstitucionalidad del artículo 256, párrafos primero, en la porción normativa *“o bien, que tenga la dirección o administración de una asociación civil que reciba fondos, recursos o apoyos públicos”*; segundo en su totalidad; cuarto, en la porción normativa *“o la naturaleza de los fines de la asociación civil que tenía bajo su dirección o administración”*; y quinto en su totalidad, del Código Penal para el Distrito Federal²⁹.
38. Es cierto que la Comisión local enlista los artículos 256 Bis, 259 y 267 del propio Código Penal entre las normas reclamadas, no obstante, no les atribuye vicios propios. Del análisis integral de sus conceptos de invalidez se advierte que incluye esos artículos únicamente para evidenciar que al considerar a los administradores y directores de las asociaciones civiles

²⁸ **Artículo 39 de la Ley Reglamentaria.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.

Artículo 40 de la Ley Reglamentaria. En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

²⁹ En el capítulo III de su escrito de demanda, denominado normas generales cuya invalidez se reclama y medio oficial en que se publicaron, la CNDH señala las siguientes disposiciones: *“artículo 256, párrafos primero, en la porción normativa “o bien, que tenga la dirección o administración de una asociación civil que reciba fondos, recursos o apoyos públicos”, cuarto, en la porción normativa “o la naturaleza de los fines de la asociación civil que tenía bajo su dirección o administración” y quinto, del Código Penal para el distrito Federal. A continuación, la CNDH reproduce el texto del artículo completo y resalta esas porciones (...)*. Esto es visible en las páginas 3 a 4 del escrito de demanda.

Por su parte, la Comisión local, en el capítulo III de su demanda, denominado norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó, señala expresamente: *“artículo 256, párrafos primero en su porción normativa “o bien, que tenga la dirección o administración de una asociación civil que reciba fondos, recursos o apoyos públicos”; párrafo segundo; párrafo cuarto en la porción normativa “o la naturaleza de los fines de la asociación civil que tenía bajo su dirección o administración” y párrafo quinto en la porción normativa “o bien, participar en la dirección o administración de cualquier asociación civil que reciba fondos, recursos o apoyos públicos. (...) Artículos 256, 256 bis, 259 y 267, del Código Penal para el Distrito Federal (...)*”. Esto es visible en las páginas 2 a 3 del escrito de demanda.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021
Y SU ACUMULADA 108/2021**

como servidores públicos se puede generar la aplicación indebida de esos numerales.

39. En efectos, los artículos 256 Bis, 259 y 267 establecen los delitos de enriquecimiento ilícito, ejercicio ilegal de servicio público y uso ilegal de atribuciones y facultades, respectivamente. La Comisión local señala, en su segundo concepto de invalidez, que esos delitos establecen conductas específicas que, dadas las implicaciones de incluir a particulares en la definición de servidores públicos, significarían una limitación indebida al derecho de asociación, al disuadir a las personas de participar en asociaciones civiles por la posibilidad de incurrir en los delitos establecidos en ellos. Es claro que de lo que se duele la Comisión local, en este punto, es de la indebida inclusión de los administradores y directores de las asociaciones civiles en el listado de servidores públicos, y solamente cómo consecuencia de esto, de la posible indebida aplicación de los artículos 256 Bis, 259 y 267 a esas personas. Por tal razón, estos tres artículos no serán materia de estudio en esta sentencia.
40. En este sentido, la cuestión efectivamente planteada en el presente caso gira en torno a la inconstitucionalidad de las porciones previamente señaladas del artículo 256 del Código Penal. Respecto de estas porciones, concurren tres alegaciones distintas, a saber:
41. En primer lugar, la CNDH y la Comisión local, de manera coincidente, demandan la inconstitucionalidad de las porciones relacionadas con la transformación de los directores y administradores de las asociaciones civiles que reciben fondos públicos en servidores públicos para efectos del Código Penal. Se trata de las porciones: *“o bien, que tenga la dirección o administración de una asociación civil que reciba fondos, recursos o apoyos públicos”*; *“o la naturaleza de los fines de la asociación civil que tenía bajo su dirección o administración”*; y *“o bien participar en la dirección o administración de cualquier asociación civil que reciba fondos, recursos o apoyos públicos”*. Argumentan principalmente violaciones al derecho a la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021 Y SU ACUMULADA 108/2021

seguridad jurídica, a las libertades de asociación y de trabajo y a los principios de *ultima ratio* y legalidad.

42. En segundo lugar, la Comisión local argumenta la inconstitucionalidad de la totalidad del párrafo segundo del mismo artículo, por violaciones a la seguridad jurídica y al principio de taxatividad, entre otras.
43. Por último, la CNDH señala como norma impugnada la totalidad del párrafo quinto, también del citado artículo 256. Le atribuye dos defectos: en primer lugar, que el establecer como pena la inhabilitación para participar en la dirección o administración de asociaciones civiles que reciban fondos, recursos y apoyos públicos constituiría una limitación indebida a diversos derechos; y, en segundo lugar, que la pena de inhabilitación a un particular para desempeñar a futuro un cargo público cuando no tenía la calidad de servidor público en el momento de la comisión del delito es desproporcional.
44. La metodología por seguir será el estudio de cada uno de estos alegatos en un apartado independiente.

VI. ESTUDIO DE FONDO

VI.1. Estudio de las porciones normativas relacionadas con el otorgamiento de la calidad de servidores públicos de los directores y administradores de las asociaciones civiles

45. Las porciones normativas controvertidas que se analizarán en este apartado se destacan en el siguiente texto:

ARTÍCULO 256. Para los efectos de este Código, es servidora o servidor público de la Ciudad de México toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública de la Ciudad de México, en el Poder Legislativo local, en los órganos que ejercen la función judicial del fuero común en la Ciudad de México y en los órganos constitucionales autónomos o bien, que tenga la dirección o administración de una asociación civil que reciba fondos, recursos o apoyos públicos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021
Y SU ACUMULADA 108/2021**

(...)

Para efectos de lo anterior, se deberá considerar, en caso de que el responsable tenga el carácter de servidor público, además de lo previsto en el artículo 257 de este Código, los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba cuando incurrió en el delito **o la naturaleza de los fines de la asociación civil que tenía bajo su dirección o administración.**

Cuando el responsable tenga el carácter de particular, el juez dará vista a la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad y a la Secretaría de la Función Pública Federal, con el fin de hacer de su conocimiento que el particular ha sido inhabilitado para desempeñar un cargo público o puesto de elección popular, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, **o bien participar en la dirección o administración de cualquier asociación civil que reciba fondos, recursos o apoyos públicos** considerando, en su caso, lo siguiente:

(...).

46. Contra esas porciones, las Comisiones accionantes alegan, en esencia, lo siguiente:

- No cualquier persona puede considerarse servidora pública por el hecho de recibir fondos, recursos o apoyos públicos. Hacerlo vulnera el principio de legalidad, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de taxatividad.
- Al otorgarles la calidad de servidores públicos a quienes ejerzan la dirección o la administración de una asociación civil, les serán aplicables en automático todos los delitos y agravantes establecidos para dichos servidores en el Código Penal y no sólo los que versen sobre la responsabilidad estrictamente derivada de su vinculación con el Estado.
- Los directores o administradores de una asociación civil, en el ejercicio de estas funciones, solamente pueden hacer aquello que les permitan sus estatutos y la asamblea general de la asociación.
- Se restringe indebidamente el derecho de asociación y la libertad de trabajo.
- Se vulnera el principio de mínima intervención de la materia penal.

47. Este Tribunal Pleno considera **los conceptos de invalidez fundados**. Para explicar esta calificación, es necesario plantear la pregunta: ¿pueden ser servidores públicos los administradores y directores de las asociaciones civiles? La respuesta debe de partir del contenido del artículo 108 Constitucional, que establece lo siguiente:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021 Y SU ACUMULADA 108/2021

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título **se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía**, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Durante el tiempo de su encargo, el Presidente de la República podrá ser imputado y juzgado por traición a la patria, hechos de corrupción, delitos electorales y todos aquellos delitos por los que podría ser enjuiciado cualquier ciudadano o ciudadana.

Los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.

48. A lo largo de su historia legislativa este artículo ha sufrido diversas reformas. En su redacción original³⁰, solamente establecía la responsabilidad de un

³⁰ Artículo 108.- Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los Gobernadores de los Estados y los Diputados o las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria, y delitos graves del orden común.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021 Y SU ACUMULADA 108/2021

reducido grupo de funcionarios: los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión; los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los Secretarios de Despacho; el Procurador General de la República; los Gobernadores de los Estados; los Diputados y las Legislaturas locales y el Presidente de la República —de manera extraordinaria—.

49. Su cambio más trascendente ocurrió mediante una reforma del veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos. Por una parte, se introdujo la denominación de “servidores públicos”, estableciendo así la naturaleza de utilidad a la sociedad que comportan los empleos, cargos o comisiones que integran, precisamente, el servicio público.
50. Por otra parte, al definir en su primer párrafo el concepto de servidores públicos para el ámbito Federal, se enlistaron ciertos funcionarios específicamente identificados: los representantes de elección popular y los miembros del Poder Judicial de la Federación. Pero, además, debido a la gran variedad de formas mediante las que se puede acceder al servicio público (nombramiento, contrato, designación, etc.), y con el objeto de evitar exclusiones injustificadas, el texto constitucional se refirió de manera genérica a los funcionarios y empleados y, en general, a **toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza** en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal³¹.
51. En sucesivas reformas, se amplió el listado de personas consideradas servidores públicos, primero, para incluir a los servidores del entonces Instituto Federal Electoral³² y, después, para abarcar a todos los servidores públicos de los organismos a los que la Constitución otorgue autonomía³³.

³¹ También se incluía a los funcionarios del Distrito Federal, que entonces carecía de autonomía respecto de la Federación.

³² Por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis.

³³ Por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil siete.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021
Y SU ACUMULADA 108/2021**

52. Así, aunque el concepto de servidor público se ha ampliado para ajustarse a los cambios en la estructura estatal, se ha circunscrito siempre a que el servicio público sea desempeñado en los Poderes u órganos del Estado.
53. En la importante reforma constitucional de mil novecientos ochenta y dos también se estableció, en el párrafo cuarto del artículo 108 constitucional, la obligación de que las entidades federativas precisen en sus constituciones, **en los mismos términos en que lo hace el párrafo primero del mismo artículo**, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen algún empleo, cargo o comisión en las entidades federativas y los Municipios³⁴. Es decir, que se sujetó a las entidades federativas a establecer el concepto de servidores públicos de la misma manera en que lo hace la Constitución General.
54. Congruente con lo anterior, la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional, al resolver el amparo en revisión 1116/2006³⁵, determinó que el listado del 108 constitucional no es limitativo, sino meramente enunciativo. En este sentido, el concepto de servidores públicos es amplio, genérico e igualitario, pues abarca a todas las personas que participan en la administración de los recursos del pueblo, es decir, engloba a todos los trabajadores que sirven al Estado, cualquiera que sea su nivel o rango, según sean las áreas de responsabilidad. Se dijo también que todo servidor público está sujeto a responsabilidad, incluido —por— el manejo de fondos y recursos federales. Siguiendo el razonamiento de la Sala, las obligaciones alcanzan por igual a todos los que desempeñan un empleo, cargo o comisión en el servicio público, tanto en el gobierno como en la administración pública paraestatal³⁶.

³⁴ En otra reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación del veintinueve de enero del dos mil dieciséis, se incluyó a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

³⁵ Fallado bajo la ponencia del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano en sesión de seis de octubre de dos mil seis por unanimidad de cinco votos.

³⁶ En el caso la Segunda Sala determinó que los quejosos, en la medida que servían al Estado, a la Federación, al gobierno o al interés público, en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, como Director General de Tecnologías de la Información y Director de Infraestructura y Telecomunicaciones, sí eran servidores públicos, en términos de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 108 constitucional.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021
Y SU ACUMULADA 108/2021**

55. Ahora bien, ese entendimiento amplio del concepto de servidor público y la libertad de configuración de las entidades federativas para definirlo no significa que en esa definición se pueda incluir a personas que no desempeñen empleo, cargo o comisión en el servicio público, pues como ya se dijo, ese concepto se acota a que el servicio se preste dentro de las estructuras estatales, en cualquiera de sus formas o modalidades. Ello es especialmente relevante cuando la incorporación de particulares como servidores públicos no es una cuestión meramente formal, sino que provoca de manera inmediata consecuencias que impactan en sus esferas jurídicas.
56. Es importante precisar que lo anterior de ninguna manera se traduce en la exclusión de los particulares del sistema de responsabilidades contra el Estado, o en negar la posibilidad de que sean sujetos de sanciones penal, por actos cometidos en sus relaciones con la organización estatal o pública. Tal cómo se señaló en el mismo precedente de la Segunda Sala, nadie que maneje recursos económicos de la Federación —y, debe de añadirse, del Estado en general— queda inmune de las obligaciones de aplicarlos como es debido. En virtud de esto, la propia Constitución General establece la posibilidad de que los particulares sean sancionados por sus responsabilidades contra el Estado, sin necesidad de incluirlos dentro del concepto de servidores públicos o de homologar ambas calidades.
57. El Título Cuarto constitucional se denomina “De las Responsabilidades Administrativas, **Particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción**, y Patrimonial del Estado”.
58. De la lectura del primer párrafo del artículo 109 constitucional, que se encuentra dentro de ese Título, se obtiene que tanto los servidores públicos como los particulares pueden incurrir en responsabilidad frente al Estado. En la fracción II de ese precepto se precisa que la comisión de hechos de corrupción por cualquier particular -o servidor público- será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable. En la fracción IV se establece

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021 Y SU ACUMULADA 108/2021

la posibilidad de sancionar administrativamente a los particulares por faltas graves³⁷.

59. En congruencia con lo anterior, el propio Código Penal para el Distrito Federal establece un Título especial, el Decimonoveno, denominado “Hechos de Corrupción y Delitos contra el Servicio Público Cometidos por Particulares”. En este se tipifican, entre otros, los delitos de promoción de conductas ilícitas, cohecho y distracción de recursos públicos.
60. En este sentido, respecto de la posible responsabilidad penal de los directores y administradores de las asociaciones civiles, en el supuesto de que hagan mal uso de los recursos públicos que reciban, se observa que la conducta puede actualizar la hipótesis del tipo penal establecido en el artículo 279 del Código Penal para el Distrito Federal que dispone las penas de seis meses a tres años de prisión y de cien a quinientos días multa al particular que estando obligado legalmente a la custodia, depósito, administración de bienes muebles o inmuebles pertenecientes al erario público, o aplicación de recursos públicos, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.

³⁷ Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

(...)

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

(...)

IV. Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella. También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones...”

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021
Y SU ACUMULADA 108/2021**

61. Así las cosas, de lo anterior es posible obtener tres conclusiones: (i) el artículo 108 constitucional no permite extender el concepto de servidor público a quienes no desempeñan un empleo, cargo, o comisión de cualquier naturaleza en la estructura del Estado; (ii) no debe confundirse el carácter de servidor público que una persona pueda tener con la posibilidad de que sea sancionada penalmente por su responsabilidad contra el Estado y (iii) como consecuencia necesaria de las dos anteriores, que la transformación de los administradores y directores de las asociaciones civiles que manejen recursos públicos en servidores públicos es innecesaria, puesto que el manejo de esos recursos está protegido por todo un sistema de responsabilidades administrativas y penales aplicables a los particulares sin necesidad de esa conversión.
62. Además, todo lo expuesto no limita la posibilidad de que el legislador local, en ejercicio de su libertad de configuración, emita normas penales especiales dirigidas a los particulares, relacionados con el manejo de los recursos públicos, en el supuesto de que considere necesario castigar por la vía penal ciertas conductas singularmente lesivas. Esto, se insiste, sin que sea necesario darles una calidad que constitucionalmente no les corresponde.
63. Por lo anterior, este Alto Tribunal concluye que las porciones normativas impugnadas que se analizan en este apartado contravienen lo dispuesto por el artículo 108 constitucional al extender de manera injustificada la calidad de servidores públicos a personas que no desempeñan un servicio público dentro de la estructura del Estado.
64. Una vez alcanzada esa conclusión, **resulta innecesario el análisis de las demás alegaciones hechas al respecto por las accionantes**, pues ello en nada variaría la conclusión alcanzada, al haberse cumplido, en esta parte del

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021 Y SU ACUMULADA 108/2021

estudio, el propósito de este medio de control constitucional, tal como lo indica la tesis de jurisprudencia P./J. 37/2004³⁸.

VI.2. Análisis del segundo párrafo del artículo 256 del Código Penal para el Distrito Federal

65. La Comisión local señala que determinadas hipótesis normativas de las que conforman el párrafo segundo del artículo 256 del Código Penal generan una gran incertidumbre jurídica a los destinatarios de la norma, ya que el mero hecho de dar cumplimiento a lo que dispongan las leyes o de no hacer lo que ordenen omitir llevaría a los servidores públicos a incurrir en una conducta delictiva, con lo que se viola su derecho a la seguridad jurídica y el principio de taxatividad.
66. Este concepto de invalidez de la accionante resulta fundado.
67. Es criterio reiterado de este Alto Tribunal que la formulación de la norma penal no debe de ser vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. En ese orden de ideas, el principio 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 sin problemas por el destinatario de la norma. Esta exigencia no se circunscribe a los meros actos de aplicación de encuadrar la conducta en la descripción típica, sino que abarca a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de forma tal que los términos mediante los cuales especifiquen los elementos respectivos sean claros y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de describir las conductas que señale como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus

³⁸ **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.** Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto. Registro digital: 181398.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021
Y SU ACUMULADA 108/2021**

elementos, características, condiciones, términos y plazos; pues ello es necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza resultará violatoria del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

68. El párrafo segundo del artículo 256 del Código Penal para el Distrito Federal dispone:

Artículo 256. (...)

Comete el delito de corrupción el servidor público que realice o deje de llevar a cabo lo que la ley le impone cumplir o se abstenga de realizar lo que le prohíbe, para obtener un beneficio indebido de cualquier naturaleza, inclusive económica, para sí o en favor de un tercero.

(...).

69. Puede observarse que el tipo penal que se analiza contiene tres hipótesis alternativas, que significan tres distintas conductas punibles, a saber:

1. Comete el delito de corrupción el servidor público que realice lo que la ley le impone cumplir, para obtener un beneficio indebido de cualquier naturaleza inclusive económica para sí o en favor de un tercero.
2. Comete el delito de corrupción el servidor público que deje de llevar a cabo lo que la ley le impone cumplir para obtener un beneficio indebido de cualquier naturaleza inclusive económica para sí o en favor de un tercero.
3. Comete el delito de corrupción el servidor público que se abstenga de realizar lo que le prohíbe para obtener un beneficio indebido de cualquier naturaleza inclusive económica para sí o en favor de un tercero.

70. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la redacción de la norma en cuestión es imprecisa al grado de causar un elevado nivel de confusión en sus destinatarios.

71. En efecto, de la literalidad de la norma se desprende que, si un servidor público realiza lo que la ley le impone cumplir, cometerá el delito de corrupción. Por otra parte, si el servidor público se abstiene de realizar lo que

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021 Y SU ACUMULADA 108/2021

la ley le prohíbe, esto es, si no hace aquello que por ley no debería de hacer, también incurrirá en el delito de corrupción, lo cual resulta contradictorio e ilógico, pues el servidor público no podría cumplir la ley, evitando realizar las conductas prohibidas, debido a que también cometería el delito de corrupción.

72. Este nivel de confusión y contradicción generado por la norma produce su invalidez pues su destinatario no tiene ninguna certeza de cómo debe de actuar ante ella ya que, se reitera, tanto si cumple como si no cumple lo que la ley le ordena, cometería el delito, pero también si evita hacer aquello que la ley le prohíbe. Esto vulnera el principio de taxatividad, que exige que las normas que prevean alguna pena o describan alguna conducta que deba ser sancionada penalmente no tenga una **imprecisión excesiva o irrazonable, en un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica.**
73. Por lo anterior, este Alto Tribunal declara la invalidez del párrafo segundo del artículo 256 del Código Penal para el Distrito Federal.
74. Cabe aclarar que la invalidez de esta porción normativa de ninguna manera implica que los delitos relacionados con hechos de corrupción deban de quedar impunes, puesto que todos los tipos penales específicos que castigan las conductas relacionadas con ese fenómeno se mantienen vigentes.

VI.3. Análisis del quinto párrafo del artículo 256 del Código Penal para el Distrito Federal

75. La CNDH señala que el párrafo quinto del artículo 256 del Código Penal para el Distrito Federal establece como pena la inhabilitación para participar en la dirección o administración de asociaciones civiles que reciban fondos, recursos y apoyos públicos, sin establecer límites mínimos y máximos para su duración y, además, que la pena de inhabilitación a un particular para

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021
Y SU ACUMULADA 108/2021**

desempeñar un cargo público, aun cuando no tenía la calidad de servidor público en el momento de la comisión del delito, es desproporcional.

76. Estos conceptos de invalidez **resultan fundados**.
77. Debe de tenerse en cuenta que en el apartado VI.1 de esta sentencia se invalidó la porción normativa “*o bien participar en la dirección o administración de cualquier asociación civil que reciba fondos, recursos o apoyos públicos*”, por lo que sólo será materia de análisis en este apartado el resto del párrafo quinto del artículo impugnado. Para tal análisis es necesario traer a cuenta lo resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 137/2017³⁹. En este precedente se declaró la inconstitucionalidad de una reforma al mismo artículo que ahora se estudia.
78. Por la similitud en la redacción de la norma ahí invalidada y la actual, conviene compararlas:

ARTÍCULO 256 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL	
Reforma del 1 de septiembre del 2016	Reforma impugnada del 1 de septiembre del 2019
Para los efectos de este Código, es servidor público de la Ciudad de México toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública de la Ciudad de México, en el Poder Legislativo local, en los órganos que ejercen la función judicial del fuero común en la Ciudad de México y en los órganos constitucionales autónomos.	Para los efectos de este Código, es servidora o servidor público de la Ciudad de México toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública de la Ciudad de México, en el Poder Legislativo local, en los órganos que ejercen la función judicial del fuero común en la Ciudad de México y en los órganos constitucionales autónomos o bien, que tenga la dirección o administración de una asociación civil que reciba fondos, recursos o apoyos públicos.
(sin correlativo)	

³⁹ Resuelta el primero de octubre de dos mil diecinueve 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 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.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021
Y SU ACUMULADA 108/2021**

<p>De manera adicional a dichas sanciones, se impondrá a los responsables de su comisión, la pena de destitución y la inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos y cargo de elección popular, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Ciudad de México por un plazo de uno a veinte años, atendiendo a los siguientes criterios:</p> <p>I.- Será por un plazo de uno hasta diez años cuando no exista daño o perjuicio o cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito no exceda de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente, y</p> <p>II.- Será por un plazo de diez a veinte años si dicho monto excede el límite señalado en la fracción anterior.</p> <p>Para efectos de lo anterior, se deberá considerar, en caso de que el responsable tenga el carácter de servidor público, además de lo previsto en el artículo 257 de este Código, los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba cuando incurrió en el delito.</p> <p>Cuando el responsable tenga el carácter de particular, el juez dará vista a la Secretaria de la Contraloría General de la Ciudad y a la Secretaría</p>	<p>Comete el delito de corrupción el servidor público que realice o deje de llevar a cabo lo que la ley le impone cumplir o se abstenga de realizar lo que le prohíbe, para obtener un beneficio indebido de cualquier naturaleza, inclusive económica, para sí o en favor de un tercero.</p> <p>Además de las penas previstas en los Títulos Decimoctavo y Vigésimo, se impondrá a los responsables de su comisión, la pena de destitución y la inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos y cargo de elección popular, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Ciudad de México por un plazo de ocho a veinticinco años, atendiendo a los siguientes criterios:</p> <p>I. Será por un plazo de ocho hasta diez años cuando no exista daño o perjuicio o cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito no exceda de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente, y</p> <p>II. Será por un plazo de diez a veinticinco años si dicho monto excede el límite señalado en la fracción anterior.</p> <p>Para efectos de lo anterior, se deberá considerar, en caso de que el responsable tenga el carácter de servidor público, además de lo previsto en el artículo 257 de este Código, los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba cuando incurrió en el delito o la naturaleza de los fines de la asociación civil que tenía bajo su dirección o administración.</p> <p>Cuando el responsable tenga el carácter de particular, el juez dará vista a la Secretaria de la Contraloría</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021
Y SU ACUMULADA 108/2021**

<p>de la Función Pública Federal, con el fin de hacer de su conocimiento que el particular ha sido inhabilitado para desempeñar un cargo público o puesto de elección popular, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, considerando, en su caso, lo siguiente:</p> <p>I.- Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones;</p> <p>II.- Las circunstancias socioeconómicas del responsable;</p> <p>III.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución, y</p> <p>IV.- El monto del beneficio que haya obtenido el responsable. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.</p> <p>(sin correlativo)</p> <p>Cuando los delitos a que se refieren los artículos 259, 267, 271, 272, 273 y 275, del presente Código sean cometidos por servidores públicos electos popularmente o cuyo nombramiento este sujeto a ratificación del Poder Legislativo local, las penas previstas serán aumentadas hasta en un tercio.</p>	<p>General de la Ciudad y a la Secretaría de la Función Pública Federal, con el fin de hacer de su conocimiento que el particular ha sido inhabilitado para desempeñar un cargo público o puesto de elección popular, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, o bien participar en la dirección o administración de cualquier asociación civil que reciba fondos, recursos o apoyos públicos considerando, en su caso, lo siguiente:</p> <p>a) Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones;</p> <p>b) Las circunstancias socioeconómicas del responsable;</p> <p>c) Las condiciones exteriores y los medios de ejecución, y</p> <p>d) El monto del beneficio que haya obtenido el responsable. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.</p> <p>Los delitos previstos en el Capítulo Segundo a Décimo Cuarto de este Título Décimo Octavo, así como los contenidos en los Títulos Décimo Noveno y Vigésimo, serán modalidades del delito de corrupción y se sancionarán con las penas que cada figura delictiva señale, además de las agravantes previstas en el presente artículo.</p> <p>Cuando los delitos a los que se refiere el párrafo anterior sean cometidos por servidores públicos electos popularmente o cuyo nombramiento esté sujeto a ratificación del Poder Legislativo local, las penas previstas serán aumentadas hasta en dos tercios.</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021
Y SU ACUMULADA 108/2021**

79. En aquella ocasión, la CNDH impugnó la porción normativa “*De manera adicional a dichas sanciones*” del entonces segundo párrafo del artículo 256. Esto en virtud de que consideró que violaba el principio de taxatividad, pues el párrafo anterior no establecía sanción alguna, por lo que la referencia a “dichas sanciones” carecía de sentido.
80. El Tribunal Pleno estimó fundado ese argumento y declaró la inconstitucionalidad de esa porción de la norma. Además, en suplencia de la queja, detectó otras deficiencias en la redacción del artículo que violaban el mismo principio.
81. En primer lugar, se dijo que, si bien el legislador adicionó el artículo 256 con el objeto de señalar penas adicionales para los servidores públicos, lo cierto es que omitió hacer congruente tales penas con el sistema normativo al que pertenece, pues no modificó el artículo 258 del propio Código Penal, el cual con anterioridad ya contemplaba penas adicionales a las previstas para cada tipo penal de los Títulos Décimo Octavo y Vigésimo, que penalizaban conductas cometidas por servidores públicos de la Ciudad de México. Este último artículo —aún vigente— establece como penas adicionales a las de cada delito la destitución del empleo, cargo o comisión en el servicio público; la inhabilitación de tres a diez años para obtener y desempeñar un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el servicio público; y el decomiso de los productos del delito.
82. En el precedente, el Pleno advirtió que el artículo impugnado agravaba la duración de las mismas penas que ya establecía el artículo 258 y adicionaba otras no contempladas en éste. En efecto, el artículo impugnado señalaba que la inhabilitación podría ser de uno a veinte años —comparado con los tres a diez del artículo 258—. Aunado a esto, el artículo 256 precisaba que tal inhabilitación sería para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos y cargo de elección popular, en lo cual coincidía con el artículo 258, pero a esto sumaba también la inhabilitación **para participar en adquisiciones,**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021
Y SU ACUMULADA 108/2021**

arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Ciudad de México.

83. Adicionalmente, en el entonces cuarto párrafo del mismo artículo se establecía que: *“cuando el responsable tenga el carácter de particular, el juez dará vista a la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad y a la Secretaría de la Función Pública Federal, con el fin de hacer de su conocimiento que el particular ha sido inhabilitado para desempeñar un cargo público o puesto de elección popular, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, considerando, en su caso, lo siguiente:...”*. Esto, consideró el Pleno, generaba también incertidumbre jurídica, pues no resultaba lógico establecer que simplemente para dar vista a esas Secretarías, con fines meramente de hacer de su conocimiento la inhabilitación determinada, el juzgador debiera de tomar en consideración las circunstancias que se precisaban en las cuatro fracciones subsecuentes.
84. También se destacó que no era inteligible la agravante que se contenía en la fracción IV del entonces párrafo cuarto del artículo 256, dado que no era claro el legislador al señalar cuál era la pena que agravaba, al establecer: *“...IV.- El monto del beneficio que haya obtenido el responsable. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena”*.
85. Por estas razones se estableció que el precepto no cumplía con los principios penales de certeza jurídica e imparcialidad en la aplicación de la norma.
86. El Tribunal Pleno advirtió que, con la eliminación únicamente de la porción impugnada *“de manera adicional a dichas sanciones”*, contenida en la primera parte del entonces segundo párrafo del precepto impugnado, no se superaba el vicio de inconstitucionalidad advertido, pues de cualquier forma permanecería la incertidumbre sobre: (i) si debían de aplicarse las penas a

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021
Y SU ACUMULADA 108/2021**

las que se refiere el artículo 258 o las establecidas en el artículo 256; (ii) si solamente para dar la vista a las Secretarías mencionadas el juzgador debía de tomar en consideración las circunstancias precisadas en las cuatro fracciones subsecuentes del párrafo cuarto y (iii) cómo se aplicaría la agravante contenida en la última parte de la fracción IV del mismo párrafo.

87. Así las cosas, se determinó extender la invalidez del párrafo segundo impugnado a los párrafos tercero y cuarto del artículo 256 del Código Penal para el Distrito Federal.
88. Con esto, se dijo, se abría la posibilidad de que el legislador subsanara los vicios constitucionales detectados y armonizara el sistema normativo que pretendió modificar con la reforma impugnada.
89. Así las cosas, en el decreto materia de esta sentencia, el legislador pretendió remediar las deficiencias en el sistema normativo declarado inválido, por lo que cambió la redacción de la primera parte del entonces segundo párrafo, que corresponde ahora al tercero, y en lugar de decir: “*De manera adicional a dichas sanciones se impondrá a los responsables de su comisión...*”, se estableció que: “*Además de las penas previstas en los Títulos Decimoctavo y Vigésimo, se impondrá a los responsables de su comisión...*”. Con esto se corrige el primero de los múltiples vicios de la norma advertido por este Alto Tribunal al resolver el precedente citado, pues ahora sí es incuestionable a cuáles delitos se adicionarán las penas establecidas en este párrafo.
90. Sin embargo, tal cómo se señaló en el precedente, con esto no se supera el vicio de inconstitucionalidad porque que el legislador local repitió en la porción normativa impugnada los defectos ya señalados por este Tribunal Pleno en el precedente. Estos defectos son: (i) la ilógica redacción del párrafo quinto impugnado y (ii) la incomprensibilidad de la agravante del inciso d) del mismo párrafo. Estos puntos se desarrollarán en seguida.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021
Y SU ACUMULADA 108/2021**

91. **No es lógica la redacción del párrafo quinto.** En este párrafo del artículo 256 del Código Penal se establece, en los mismos términos en que lo hacía el cuarto párrafo invalidado en el precedente, que: *“Cuando el responsable tenga el carácter de particular, el juez dará vista a la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad y a la Secretaría de la Función Pública Federal, con el fin de hacer de su conocimiento que el particular ha sido inhabilitado para desempeñar un cargo público o puesto de elección popular, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, considerando, en su caso, lo siguiente:...”*. Esto genera incertidumbre, pues no tiene sentido establecer que simplemente para dar vista a dichas Secretarías, con el único fin de hacer de su conocimiento la inhabilitación determinada, el juzgador deba de tomar en consideración: a) los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones; b) las circunstancias socioeconómicas del responsable; c) las condiciones exteriores y los medios de ejecución y d) el monto del beneficio que haya obtenido el responsable.
92. **No es entendible la agravante del inciso d) del párrafo quinto.** No es claro por qué motivo el juzgador debe de tomar en cuenta diversas circunstancias solamente para dar vista a un par de Secretarías, tampoco es claro cuál es la pena que se agrava al establecer: *“considerando, en su caso, lo siguiente: (...) d). El monto del beneficio que haya obtenido el responsable. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena”*.
93. Dicha porción normativa, idéntica a la declarada inválida en el precedente, es ininteligible. Es imposible determinar sin perjuicio de qué y para qué la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá agravar la pena. Además, no se sabe cuál pena será agravada, ni en qué términos se agravaría.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021 Y SU ACUMULADA 108/2021

94. Así las cosas, la reiteración de los defectos ya declarados inconstitucionales en la acción de inconstitucionalidad 137/2017 conlleva la invalidez de la porción normativa impugnada.
95. Aunado a lo anterior, las sanciones creadas por la porción normativa analizada contienen diferencias respecto al sistema de sanciones establecido en la Constitución General para las responsabilidades de los servidores públicos y particulares frente al Estado. En efecto, el artículo 109⁴⁰ constitucional distingue las sanciones que corresponden a cada uno de estos grupos de personas, de acuerdo con sus propias características. En la fracción III de este artículo, se establece que las sanciones para los servidores públicos consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas. Por su parte, en la fracción IV, se contemplan para los particulares las sanciones económicas y la inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.
96. El artículo impugnado, en la parte que aquí se analiza, establece que ambos grupos de penas podrán ser impuesta de manera indistinta a particulares. Así, cuando el delito sea cometido por un particular, además de las sanciones

⁴⁰ **Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

(...)

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones. (...)

IV. Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales.

(...).

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021
Y SU ACUMULADA 108/2021**

que corresponden a esa calidad, se le podrán imponer aquellas que son propias de los servidores públicos.

97. Las sanciones en la norma materia de esta sentencia pueden infringir diversos derechos, como la libertad de trabajo, de comercio, y de acceso a cargos públicos, puesto que los particulares no podrán acceder a cargos públicos en el futuro, aun cuando ya hayan cumplido su sentencia.
98. Por todo lo anterior, este Alto Tribunal declara la invalidez del párrafo quinto del artículo 256 del Código Penal para el Distrito Federal.
99. Por último, es necesario enfatizar que este Alto Tribunal considera el combate a la corrupción como un tema de la mayor importancia para el país. Esta resolución de ninguna manera implica lo contrario. Como se ha señalado, al invalidar el tipo penal de corrupción se remueve un obstáculo para la apropiada persecución de los delitos relacionados con la corrupción. Por otro lado, la invalidez del resto de las porciones del artículo 256 no elimina la posibilidad de imponer como sanciones adicionales para los servidores públicos la destitución del empleo, cargo o comisión en el servicio público; la inhabilitación para obtener y desempeñar un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el servicio público; y el decomiso de los productos del delito, pues esas penas ya se encontraban previstas en el artículo 258.

VII. EFECTOS

100. El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria, señala que las sentencias deben de establecer sus alcances y efectos, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual producirán sus efectos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021
Y SU ACUMULADA 108/2021**

101. **Declaratoria de invalidez.** En atención a las consideraciones desarrolladas en los apartados precedentes, se declara la invalidez de: la porción normativa “o bien, que tenga la dirección o administración de una asociación civil que reciba fondos, recursos o apoyos públicos” del primer párrafo; el párrafo segundo; la porción normativa “o la naturaleza de los fines de la asociación civil que tenía bajo su dirección o administración” del párrafo cuarto; y quinto, todos del artículo 256 del Código Penal para el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el siete de junio de dos mil veintiuno.

102. **Extensión de efectos.** Derivado de la declaratoria de invalidez de las porciones normativas y párrafos señalados del artículo 256 del Código Penal para el Distrito Federal, quedan subsistentes sus párrafos primero —salvo su última parte—, tercero, cuarto —salvo la porción normativa “o la naturaleza de los fines de la asociación civil que tenía bajo su dirección o administración”—, sexto y séptimo.

103. Sin embargo, los párrafos sexto y séptimo, por la manera en la que están redactados, tienen una relación de dependencia sistémica con el párrafo segundo, invalidado en el apartado VI.2 de esta sentencia. Estos párrafos disponen:

Los delitos previstos en el Capítulo Segundo a Décimo Cuarto de este Título Décimo Octavo, así como los contenidos en los Títulos Décimo Noveno y Vigésimo, serán modalidades del delito de corrupción y se sancionarán con las penas que cada figura delictiva señale, además de las agravantes previstas en el presente artículo.

Cuando los delitos a los que se refiere el párrafo anterior sean cometidos por servidores públicos electos popularmente o cuyo nombramiento esté sujeto a ratificación del Poder Legislativo local, las penas previstas serán aumentadas hasta en dos tercios.

104. Al haberse decretado la inconstitucionalidad del párrafo segundo, que establecía el delito de corrupción, por ser violatorio del principio de taxatividad, el párrafo sexto carece de sentido, pues su propósito es establecer que determinados delitos serán modalidades del que ya fue

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021 Y SU ACUMULADA 108/2021

invalidado. Por lo tanto, debe de declararse su invalidez por extensión de efectos⁴¹.

105. Ahora bien, el párrafo séptimo hace una remisión expresa al sexto, por lo que, siendo este inválido, aquél no tiene sentido. Por lo tanto, lo procedente es declarar también su invalidez por extensión.

106. Por otra parte, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación observa que los párrafos tercero y cuarto —en la parte que subsiste— del artículo impugnado comparten el mismo vicio de inconstitucionalidad que el párrafo quinto invalidado en el apartado VI.3 de esta sentencia, con el cual forman un sistema normativo encaminado a establecer las sanciones aplicables para los delitos de los títulos Decimoctavo y Vigésimo del Código Penal para el Distrito Federal. Tal como lo señaló el Tribunal Pleno en el precedente ahí citado: la acción de inconstitucionalidad 137/2017, con la eliminación únicamente del párrafo quinto, no se supera el vicio de inconstitucionalidad advertido, puesto que el resto del precepto no cumple con los principios penales de certeza jurídica e imparcialidad en la aplicación de la norma. Con su invalidez, de cualquier manera, permanecería la incertidumbre sobre si deben de aplicarse las penas a las que se refiere el artículo 258 o las establecidas en los párrafos tercero y cuarto del artículo 256. Por lo tanto, este Tribunal Pleno determina la invalidez por extensión de dichos párrafos.

107. Así las cosas, el contenido del artículo 256 del Código Penal para el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el siete de junio de dos mil veintiuno, será:

ARTÍCULO 256. Para los efectos de este Código, es servidora o servidor público de la Ciudad de México toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública de la Ciudad de México, en el Poder Legislativo local, en los órganos que

⁴¹ Así lo establece la tesis de jurisprudencia P./J. 32/2006 de este Tribunal Pleno, de rubro: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA.** Registro digital: 176056.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021 Y SU ACUMULADA 108/2021

ejercen la función judicial del fuero común en la Ciudad de México y en los órganos constitucionales autónomos.

108. **Retroactividad.** Se ha declarado en esta resolución la invalidez de diversas porciones normativas del artículo 256 del Código Penal para el Distrito Federal. Al tratarse de una norma de naturaleza penal, procede otorgar efectos retroactivos a la invalidez al día en que entró en vigor, lo cual sucedió el día siguiente al de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México⁴², esto es, el ocho de junio de dos mil veintiuno⁴³.
109. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos 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 de la Ciudad de México.
110. **Notificaciones.** Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia deberá de notificarse al Congreso de la Ciudad de México; al Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México, para que lo informe a los juzgados y salas en materia penal; y al Consejo de la Judicatura Federal, para que informe a los juzgados de distrito, tribunales colegiados de circuito y tribunales unitarios (de apelación), todos del Primer Circuito. También deberá notificarse a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

VIII. DECISIÓN

111. Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

⁴² Transitorios:

Primero. Publíquese en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Segundo. El presente decreto entrará en vigor, al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México

⁴³ Se publicó el lunes siete de junio de dos mil veintiuno.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021 Y SU ACUMULADA 108/2021

SEGUNDO. Se declara la **invalidez** del artículo 256, párrafos primero, en su porción normativa 'o bien, que tenga la dirección o administración de una asociación civil que reciba fondos, recursos o apoyos públicos', segundo, cuarto, en su porción normativa 'o la naturaleza de los fines de la asociación civil que tenía bajo su dirección o administración', y quinto, del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el siete de junio de dos mil veintiuno.

TERCERO. Se declara la **invalidez, por extensión,** del artículo 256, párrafos tercero, cuarto, en su porción normativa 'Para efectos de lo anterior, se deberá considerar, en caso de que el responsable tenga el carácter de servidor público, además de lo previsto en el artículo 257 de este Código, los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba cuando incurrió en el delito', sexto y séptimo, del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el siete de junio de dos mil veintiuno.

CUARTO. Las declaraciones de invalidez decretadas surtirán sus **efectos retroactivos** al ocho de junio de dos mil veintiuno a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Ciudad de México.

QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese mediante 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:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021 Y SU ACUMULADA 108/2021

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, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y causa de improcedencia relacionada con el tema, a la legitimación y causa de improcedencia relacionada con el tema, a las causas de improcedencia y a la litis y metodología de estudio. La señora Ministra Ríos Farjat anunció un voto concurrente en relación con el apartado III, relativo a la legitimación.

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 con consideraciones adicionales, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales separándose de la referencia al artículo 64 de la Constitución Local, Pardo Rebolledo con consideraciones adicionales, Ríos Farjat con consideraciones adicionales, Laynez Potisek con consideraciones adicionales, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, consistente en declarar la invalidez del artículo 256, párrafos primero, en su porción normativa 'o bien, que tenga la dirección o administración de una asociación civil que reciba fondos, recursos o apoyos públicos', cuarto, en su porción normativa 'o la naturaleza de los fines de la asociación civil que tenía bajo su dirección o administración', y quinto, en su porción normativa 'o bien participar en la dirección o administración de cualquier asociación civil que reciba fondos, recursos o apoyos públicos', del Código Penal para el Distrito Federal. La señora Ministra Batres Guadarrama votó en contra y anunció voto particular. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021 Y SU ACUMULADA 108/2021

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de las consideraciones relativas a la procuración de justicia, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo en contra de las consideraciones, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández en contra de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la queja, del artículo 256, párrafo segundo, del Código Penal para el Distrito Federal. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Batres Guadarrama y el señor Ministro Pérez Dayán votaron en contra. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Batres Guadarrama y el señor Ministro Pérez Dayán anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por consideraciones distintas, respecto de la invalidez del artículo 256, párrafo cuarto, en su porción normativa 'o la naturaleza de los fines de la asociación civil que tenía bajo su dirección o administración', del Código Penal para el Distrito Federal. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Batres Guadarrama votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Ortiz Ahlf anunciaron sendos votos aclaratorios.

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, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por consideraciones distintas, respecto de la invalidez del artículo 256, párrafo quinto, del Código Penal para el Distrito Federal. La señora Ministra Batres Guadarrama votó en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Ortiz Ahlf anunciaron sendos votos aclaratorios.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021 Y SU ACUMULADA 108/2021

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 256, párrafos tercero, cuarto, en su porción normativa 'Para efectos de lo anterior, se deberá considerar, en caso de que el responsable tenga el carácter de servidor público, además de lo previsto en el artículo 257 de este Código, los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba cuando incurrió en el delito', sexto y séptimo, del Código Penal para el Distrito Federal. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Batres Guadarrama 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, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas surtan efectos retroactivos al ocho de junio de dos mil veintiuno, 3) determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos surta a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México y 4) determinar que, para el eficaz cumplimiento de este fallo, también deberá notificarse al Consejo de la Judicatura y a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y de Apelación del Primer Circuito y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en esa entidad federativa.

En relación con el punto resolutivo quinto:

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2021
Y SU ACUMULADA 108/2021**

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, Batres Guadarrama, 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.

PRESIDENTA

MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

PONENTE

MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA