

**Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida por la
Comisión Nacional de los Derechos
Humanos.**

**Ministros que integran el Pleno de
la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, piso 7, Colonia Jardines en la Montaña, Delegación Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rubén Francisco Pérez Sánchez, Rosaura Luna Ortiz, Jorge Luis Martínez Díaz, y Ricardo Higareda Pineda, con cédulas profesionales números 1508301, 3547479, 1985959 y 1681697, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír notificaciones a los licenciados José Cuauhtémoc Gómez Hernández y César Balcázar Bonilla; así como a Diana González Gómez, Cinthia Paola Rangel Rojas y Giovanna Gómez Oropeza; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados y 60, de la Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativos y ejecutivos que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

B. Órgano Ejecutivo: Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

Artículo 256 párrafo segundo, en la porción normativa “*De manera adicional a dichas sanciones*”, del Código Penal para el Distrito Federal, publicada mediante el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código referido, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el día 1 de septiembre de 2017, cuyo texto es el siguiente:

*“**Artículo 256.** 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.*

***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:

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

II.- Será por un plazo de diez a veinte años si dicho monto excede el límite señalado en la fracción anterior.

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. (...)

IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:

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

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio *pro persona*.

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 1, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad del artículo 256, párrafo segundo, en la porción normativa "*De manera adicional a dichas sanciones*", del Código Penal para el Distrito Federal, publicada mediante el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código referido, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el día 1 de septiembre de 2017.

VII. Oportunidad en la promoción.

Acorde al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el día 1 de septiembre de 2017, por lo que el plazo para presentar la acción corre del sábado 2 de septiembre de 2017 al domingo 1 de octubre de 2017. Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la actual demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma puede presentarse el primer día hábil siguiente. Por tanto, al promoverse el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que

México es parte y, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

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

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

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

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

Conforme al citado precepto Constitucional, acudo a este Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo, del artículo 11, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59, del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, preceptos que, por su relevancia, a continuación se citan:

De la Ley:

“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 (...).”*

Del Reglamento Interno:

“Artículo 18. (Órgano ejecutivo)

*La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde **ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.**”*

IX. Introducción.

En fecha 1 de septiembre de 2017, se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código Penal para el Distrito Federal. De las modificaciones en comento, destacan las realizadas al artículo 256. Previo a su reforma, dicha disposición se componía por un único párrafo —ahora párrafo primero—, y establecía el concepto de servidor público para efectos de dicho Código.

De los cambios normativos a los que se sujetó el precepto citado, conviene centrar la atención en la adición de un segundo párrafo, pues el mismo refiere que “**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: ...”.

La porción normativa “**De manera adicional a dichas sanciones**”, constituye una transgresión al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, en materia penal. Lo anterior toda vez que no precisa cuáles otras son las sanciones a la que la norma refiere, es decir, intenta hacer una remisión y una complementación del tipo penal, sin embargo, lo lleva a cabo de manera imprecisa, lo que atenta contra el derecho a la seguridad jurídica y del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad y plenitud hermética en materia penal. la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce en sus artículos 14 y 16.

Los principios referidos, se erigen como ejes rectores de funcionalidad del Estado democrático mexicano, ya que dotan al gobernado de herramientas a las que tiene acceso para estar en posibilidad de oponerse frente a la actuación del Estado y así defender sus derechos.

En otras palabras, todo el actuar del Estado, se encuentra constreñido por los principios de legalidad y seguridad jurídica, pues es la forma en que se garantiza a todas las personas que se respeten sus derechos humanos. En ese sentido, uno de los medios a través del cual, el Estado hace efectivos los principios de legalidad y seguridad jurídica, es mediante la facultad de legislar para establecer la normatividad sobre la que se rige la vida en sociedad.

En virtud de lo anterior, se advierte que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al legislar de forma inexacta y carente de la precisión que la norma penal requiere, configura una transgresión al derecho humano de todas las personas a la seguridad jurídica, aunado a que transgrede el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad que rige de forma transversal el marco jurídico penal.

X. Marco Constitucional y Convencional.

A. Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los **derechos humanos se interpretarán** de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo **tiempo a las personas la protección más amplia**.
(...).”*

“Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

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

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

(...)”

B. Internacional.

Convención Americana sobre Derechos Humanos:

“Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. (...)”

“Artículo 9. Principio de Legalidad y de Retroactividad Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.”

XI. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El artículo 256, párrafo segundo, en la porción normativa **“De manera adicional a dichas sanciones”**, del Código Penal para el Distrito Federal, se constituye como una redacción penal inexacta que genera incertidumbre jurídica, pues se desconocen las sanciones a las que se alude, al no contar con el referente concreto al que se remite, lo que resulta en una violación a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que

consagran los derechos a la seguridad jurídica y a la legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal.

La porción normativa “*De manera adicional a dichas sanciones*”, del párrafo segundo, del artículo 256, intenta remitir a sanciones adicionales a la previstas en el propio párrafo de la porción impugnada. No obstante, no se precisa cuáles son las sanciones a las que se pretenden añadir. Esto se traduce en una redacción vaga e imprecisa cuyo efecto es dotar de incertidumbre jurídica a la norma.

Al respecto, conviene precisar que los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho a la seguridad jurídica y a la legalidad en materia penal, en su vertiente de taxatividad. Dichos preceptos se constituyen como una garantía para las personas, misma que se hace extensiva a la redacción de leyes claras y suficientemente determinadas.

Es decir, los derechos de todas las personas a la seguridad jurídica y a la protección de sus derechos se erige paralelamente como la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden dicha seguridad jurídica y que estén encaminadas a la protección de los derechos. Sin embargo, como se expondrá a continuación, las normas impugnadas generan un espectro de inseguridad jurídica y posibilitan violaciones a derechos humanos.

Especialmente en materia penal, existe la prohibición impuesta al juzgador de interpretar por simple analogía o mayoría de razón la norma penal, sin embargo, esta obligación resulta extensiva al legislador, en tanto que tiene el deber de establecer normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable. En otras palabras, el legislador penal, al crear normas que tipifican conductas consideradas antijurídicas está obligado a velar por que se respeten las exigencias constitucionales establecidas al efecto, en la especie, los principios de legalidad en materia penal, tipicidad, plenitud hermética y taxatividad.

Es decir, al legislador le es exigible la emisión de normas claras precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito: esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta el legislador debe tener en cuenta como derivación del principio de legalidad el de taxatividad o exigencia de un contenido concreto u unívoco en la labor de tipificación de la ley. **Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa abierta o amplia al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.** Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.

Es así que el principio de taxatividad exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos. En otras palabras, el derecho de todas las personas a la seguridad jurídica y a la protección de sus derechos se erige paralelamente como la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden dicha seguridad jurídica y que estén encaminadas a la protección de los derechos.

En este sentido cabe hacer mención a la Jurisprudencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo 1, Julio de 2014, Décima Época, Materia Constitucional, con el número de Tesis: 1a./J. 54/2014 (10a.), página 131, del rubro y texto siguientes:

“PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS. El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden

criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por

el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas.”

Contrario a estas directrices al modificar el artículo 256, el legislador de la Ciudad de México no tomó en cuenta la obligación que le atañe de velar por la seguridad jurídica de las personas, como creador de normas. Lo anterior toda vez que la porción normativa impugnada genera un espectro de inseguridad jurídica que da pauta a violaciones a derechos humanos.

Ahora bien, para efectos comparativos se reproduce el texto del artículo 256, antes y después de sus reformas y adiciones, de donde resalta el párrafo segundo:

Código Penal antes de la Reforma	Código Penal Reformado
<p>ARTÍCULO 256. Para los efectos de este Código, es servidor público del Distrito Federal toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública del Distrito Federal, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y en los órganos que ejercen la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.</p>	<p>Artículo 256. 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.</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:

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

II.- Será por un plazo de diez a veinte años si dicho monto excede el límite señalado en la fracción anterior.

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.

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 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:

I.- Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del responsable;

III.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución, y

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.

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.
--	---

De la simple lectura de los numerales transcritos se puede inferir claramente que el legislador llevó a cabo una modificación de la norma de tal manera que genera una incongruencia jurídica, ya que en el primer párrafo del artículo 256 se establece la definición de servidor público para los efectos de la norma penal. Y el segundo párrafo inicia con una referencia a sanciones que no existen en el párrafo anterior, lo que provoca una falta de seguridad jurídica y taxatividad penal.

Es así que, de la literalidad del párrafo segundo, se desprende que en él se establece la imposición de las penas de destitución e inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos y cargo de elección popular, de manera adicional a otras sanciones, sin especificar a cuáles otras sanciones se refiere la norma, en razón de que solamente señala “a dichas sanciones”. En esta tesitura, el párrafo segundo no guarda congruencia con el párrafo primero, ya que en este no se alude a ningún tipo de sanción que dé pauta a lo que establece el párrafo subsecuente.

Aunado a lo anterior, cabe precisar que la reforma realizada por el legislador local, es símil deficiente del establecido en el Código Penal Federal en su artículo 212, como a continuación se podrá observar.

Código Penal Federal	Código Penal del Distrito Federal Reformado
Artículo 212.- Para los efectos de este Título y el subsecuente, es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de	Artículo 256. Para los efectos de este Código, es servidor público de la Ciudad de México toda persona que desempeñe un empleo, cargo o

cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, empresas productivas del Estado, en los órganos constitucionales autónomos, en el Congreso de la Unión, o en el Poder Judicial Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados, a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este Título, en materia federal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente.

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

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.

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:

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

públicos, 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 Federación por un plazo de uno a veinte años, atendiendo a los siguientes criterios:

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, y

II.- Será por un plazo de diez a veinte años si dicho monto excede el límite señalado en la fracción anterior.

Para efectos de lo anterior, el juez deberá considerar, en caso de que el responsable tenga el carácter de servidor público, además de lo previsto en el artículo 213 de este Código, los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba cuando incurrió en el delito.

Cuando el responsable tenga el carácter de particular, el juez deberá imponer la sanción de inhabilitación para desempeñar un cargo público, así

II.- Será por un plazo de diez a veinte años si dicho monto excede el límite señalado en la fracción anterior.

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.

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:

I.- Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del responsable;

como para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, considerando, en su caso, lo siguiente:

I.- Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del responsable;

III.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución, y

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.

Cuando los delitos a que se refieren los artículos 214, 217, 221, 222, 223 y 224, del presente Código sean cometidos por servidores públicos electos popularmente o cuyo nombramiento este sujeto a ratificación de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, las penas previstas serán aumentadas hasta en un tercio.

III.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución, y

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.

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.

Como se aprecia de la simple comparación realizada, el legislador local de la Ciudad de México, retomó los planteamientos realizados por el legislador penal federal, toda vez que pretendió incluir en su regulación local, una redacción similar a la prevista en el Código Penal Federal. No obstante, al realizar las modificaciones referidas, el legislador local no tomó en cuenta las particularidades del ordenamiento penal de la Ciudad de México, por lo que el resultado es una norma incongruente que se insiste genera incertidumbre jurídica.

Asimismo, es necesario traer a colación la resolución de la acción de inconstitucionalidad **135/2015** promovida por la Procuraduría General de la República en contra del Código Penal del Estado de Coahuila, en el que se declaró la invalidez del artículo 389, por violación al derecho a la legalidad en su vertiente de taxatividad, al remitir el artículo en comento, a un párrafo anterior inexistente, por lo cual, no se contaba con el referente concreto de cuáles eran los elementos de típicos del ilícito a que aludía el artículo 389.

En ese sentido, conviene precisar que, si bien el párrafo segundo del artículo 256 del Código Penal de la Ciudad de México no remite a un párrafo anterior, sí tiene como consecuencia una inseguridad jurídica que no constituye un tema de técnica legislativa sino de taxatividad en materia penal y por tanto vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica previsto en el artículo 14 Constitucional. Los aludidos derechos, buscan ofrecer a las personas una garantía respecto de que las normas penales aplicables deben ser claras y precisar para validar su aplicabilidad, pues de cumplir con estos supuestos, la norma concuerda con los fines constitucionales

En atención a lo anterior, cualquier norma que carezca de determinación, precisión y claridad, se erigen como violaciones constitucionales a los derechos invocados, al crear incertidumbre respecto de la aplicabilidad de las mismas al caso concreto.

No se omite manifestar que, tratándose de normas de naturaleza penal, se advierte que éstas, teniendo como finalidad la imposición de penas y medidas

tendientes a reducir o restringir derechos, tales como: el de libertad de tránsito, libertad personal, entre otras, deben ser precisas, no dando lugar a vaguedad e inseguridad de los efectos que aparejaría su aplicación.

Es así que la norma impugnada, carece de validez al contemplar la imposición de la destitución e inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos y de elección popular, de manera adicional a otras sanciones, mismas que no son previstas por la norma.

Es de estudiado Derecho que por lo que hace a la materia penal, resulta aplicable la frase en latín "*Nulla poena sine lege*", de cuya traducción se desprende como principio rector de la materia, que no puede existir o aplicarse pena alguna, sin la previa disposición de esta en la ley¹. Es así que al carecer la norma de precisión de las penas a imponerse a las que adicionalmente aplicarán la destitución e inhabilitación, redundante en invalidez.

Es dable destacar que, en atención al derecho de las personas a la seguridad jurídica, se constituye como obligación del Estado que para su cumplimiento se erija la creación y modificación de leyes que doten de dicha seguridad y salvaguarda a los derechos humanos de las personas.

De manera textual, encontramos que el artículo 14 constitucional prohíbe la posibilidad de imponer penas por analogía o mayoría de razón, en tanto no se encuentren establecidas previamente en la legislación aplicable a la materia, es así como se demuestra que la falta de precisión y claridad de la norma, deja en un estado de inseguridad jurídica a las personas por la posibilidad de dar cabida a la determinación arbitraria de penas por parte del juzgador.

¹ Tesis Aislada P.XXI/2013 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, Mayo de 2013, Materia Constitucional, Décima Época, página 191, del rubro y texto siguientes: **EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL, CONTENIDO EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SALVAGUARDA LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LAS PERSONAS.**

No obstante, como se precisó este derecho no se limita al ámbito de facultades del juzgador, sino que extiende su mandato a la función del legislador, dado que le es exigible que en uso de sus facultades emitir normas que contengan tipos penales claros, precisos y exactos, a fin de delimitar de manera concreta los supuestos en que habrá lugar a la restricción de derechos y libertades de las personas y conseguir el fin constitucional de salvaguardar los derechos humanos de las mismas. El principio de taxatividad, exige al legislador que formule normas de cuya lectura el destinatario advierta las consecuencias de la conducta penada.

Es decir, el principio de taxatividad en materia penal, se constituye como un límite a la actuación del legislador y del juzgador, como mecanismo para hacer guardar el Estado democrático de Derecho, al restringir la arbitrariedad en la actuación de los entes del Estado, dotando así de certeza jurídica a las personas y hacer prevalecer la imparcialidad en la aplicación del Derecho penal.

En este orden de ideas, lo anterior deriva en un vicio de inconstitucionalidad por vulnerar los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, que consagran los derechos a la seguridad jurídica y de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, en virtud de una redacción penal inexacta que genera incertidumbre jurídica, pues se desconoce a qué sanciones se alude, al solo señalarlas como “dichas sanciones”, sin que exista en el mismo párrafo segundo o en el párrafo primero las sanciones a que se refiere.

Finalmente, conviene precisar que la porción normativa impugnada debe ser declarada inconstitucional, al no existir la posibilidad de realizar una interpretación conforme o sistemática, toda vez que, como lo ha establecido esa Suprema de Justicia de la Nación, no es plausible realizar este tipo de pronunciamientos interpretativos por parte de ese Alto Tribunal, puesto que aun cuando éstos se realizan a fin de preservar las normas a fin de que de ellas se deriven varias interpretaciones para así elegir la más acorde y apegada al texto constitucional, adhiriendo un postulado no previsto a la norma llenando así alguna laguna legal que pudiera derivarse de su interpretación. Lo anterior, en virtud de que, en atención al principio de legalidad, esta rama del derecho, no

admite la existencia de normas ambiguas que pongan en riesgos los derechos tutelados de las personas.

Estas consideraciones se recogen en la Jurisprudencia P./J.33/2009, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Abril de 2009, Materia Constitucional y Penal, Novena Época, página 1124, que por su exacta aplicación al caso concreto, se cita a continuación:

NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA. Si bien es cierto que al realizar el análisis de constitucionalidad de disposiciones generales es factible que la Suprema Corte de Justicia de la Nación acuda a la interpretación conforme, e incluso emita resoluciones integradoras a efecto de corregir las omisiones que generan la inconstitucionalidad, también lo es que el empleo de dichas prácticas interpretativas es inadmisibles en materia penal, en atención a las particularidades del principio de legalidad en esta rama jurídica, como son: a) Reserva de ley, por virtud del cual los delitos sólo pueden establecerse en una ley formal y material; b) La prohibición de aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de alguna persona (verbigracia, leyes que crean delitos o aumenten penas); y, c) El principio de tipicidad o taxatividad, según el cual las conductas punibles deben estar previstas en ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extralegales, y que implica la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón, y la prohibición de tipos penales ambiguos. Además, la determinación que haga el legislador al emitir la norma constituye la esencia del respeto al principio de legalidad en materia de imposición de penas, pues acorde con los aspectos que abarca dicho principio aquél está obligado a estructurar de manera clara los elementos del tipo penal, delimitando su

alcance de acuerdo a los bienes tutelados, imponiendo la determinación del sujeto responsable y de sus condiciones particulares y especiales, así como a establecer con toda claridad las penas que deben aplicarse en cada caso.

Por las razones expuestas, se solicita a ese Alto tribunal declarar la invalidez de la porción normativa “*De manera adicional a dichas sanciones*”, del segundo párrafo del artículo 256 del Código Penal para el Distrito Federal, por constituir una norma cuya redacción imprecisa e inexacta se traduce en una vulneración al derecho humano de seguridad jurídica y al principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, en materia penal.

XII. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad de la norma impugnada, publicada mediante decreto sin número, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el día 1 de septiembre de 2017.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional las normas impugnadas, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

“ARTICULO 41. *Las sentencias deberán contener:*

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

(...)"

“ARTICULO 45. *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.*”

No obstante lo anterior, para el caso de que esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Norma Suprema, en estricto apego al principio *por persona*, encuentre una interpretación de las normas impugnadas que se apegue a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se solicita emita la correspondiente interpretación conforme al declarar su validez, siempre que confiera mayor protección legal.

XIII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que van en contra de los derechos humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica.

Esta acción se identifica con los objetivos “16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, y la meta 16.3, la cual es “Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.”

Es así como el derecho de acceso a la justicia, que implica el derecho a la legalidad y a la seguridad jurídica cobran importancia, pues al reconocerse éstos se garantiza el respeto a los derechos humanos mediante la tutela judicial efectiva del estado garante. Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no sólo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para una mayor seguridad jurídica de las personas.

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que todas las personas tengan un efectivo acceso a la justicia en el que se garantice el respeto a la legalidad en materia penal, así como a la seguridad jurídica, como una de las metas a alcanzar para la consecución del desarrollo sostenible, a la cual se dará cumplimiento mediante la debida armonización y aplicación de la legislación nacional.

Es así como la norma impugnada se constituye como una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos humanos aludidos, así como del principio *pro persona*, y para los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que se decanta por la aplicación de normas penales inexactas que generan incertidumbre jurídica, sobre el pleno ejercicio de los derechos humanos.

ANEXOS

1. Copia certificada. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Licenciado Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 280 primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión, se ordene la devolución de dicha documental; y que en sustitución de la misma, se deje en autos, copia cotejada por el Secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple. De la Gaceta Oficial de la Ciudad de México del primero de septiembre de dos mil diecisiete, que contiene el Decreto por el que se expide la norma impugnada (Anexo dos).

3. Disco compacto. De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

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

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

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

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las disposiciones legales impugnadas.

Ciudad de México, a 2 de octubre de 2017.

**LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS