

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 291, último párrafo, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, adicionado mediante Decreto Número 780, publicado en el periódico oficial de la entidad el 27 de octubre de 2020.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur 3453, Anexo B, séptimo piso, colonia San Jerónimo Lídice, demarcación territorial Magdalena Contreras, C. P. 10200, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, Cecilia Velasco Aguirre, Claudia Fernández Jiménez, Tania Sofía Flores Meza y a Carlos Siles Sierra, con cédulas profesionales números 4602032, 10730015, 2070028, 08721407 y 4557596, respectivamente, que las y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y a los licenciados Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona.

Índice.

I. Nombre de la promovente.....	3
II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.	3
III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.	3
IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.	3
V. Derechos fundamentales que se estiman violados.	3
VI. Competencia.....	4
VII. Oportunidad en la promoción.	4
VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	4
IX. Introducción.....	5
X. Concepto de invalidez.	6
ÚNICO.....	6
A. Derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad en materia penal.....	7
B. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.....	11
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	16
A N E X O S.....	17



A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre de la promovente.

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.

A. Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza.

B. Gobernador del Estado de Coahuila de Zaragoza.

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

El último párrafo del artículo 291 del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, adicionado mediante Decreto Número 780, publicado en el Periódico Oficial de la Entidad el 27 de octubre de 2020, el cual se transcribe a continuación:

"Artículo 291. (...)

(...)

I. - V. (...)

Se aumentarán en un tanto más, las sanciones previstas en el artículo anterior, cuando para cometer la conducta típica se utilicen esquemas de reclutamiento de dos o más personas, o bien utilicen un esquema piramidal para(sic) realizar los hechos."

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2, 9, y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de seguridad jurídica.
- Principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, 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 Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad del precepto normativo indicado en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, la norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila el 27 de octubre de 2020, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del miércoles 28 de octubre, al jueves 26 de noviembre de esta anualidad, por lo tanto, al promoverse el día de hoy, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)², de la Constitución Política de los Estados

¹ “**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. (...)”

² “**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

Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI³, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

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

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

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los

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; (...)."

³ "Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

(...)

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

(...)."

derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

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

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El artículo 291, último párrafo, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza dispone que las sanciones del tipo penal de fraude se aumentarán en un tanto más de conformidad con el artículo 290 del mismo Código. Sin embargo, este último no se establece ninguna sanción que se pueda tomar como parámetro para dicho efecto.

Por lo anterior, la norma resulta violatoria del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, toda vez que hacen remisiones erróneas a un artículo que no contiene las penas que se tomarán como base para la agravante. Así, se constituye como una disposición imprecisa tanto para los gobernados como para los operadores jurídicos en tanto se les deja en estado de incertidumbre, vulnerando el derecho fundamental y principio aludidos.

A consideración de esta Comisión Nacional, la modificativa agravante contenida en el precepto normativo impugnado contraviene el marco de regularidad constitucional, por contener una redacción penal inexacta que no permite a los destinatarios de la norma conocer con precisión las sanciones que resultarán aplicables para dicha modalidad del delito de fraude a que se hace referencia, aunado a que imposibilita la labor de los operadores jurídicos al momento de aplicar dicha norma.

Para sustentar lo anterior, el presente concepto de invalidez se divide en dos apartados. En el primero de ellos se expondrá el contenido y alcance del derecho humano a la seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad en materia penal. Posteriormente, se abordarán, en lo particular, los motivos por los cuales este Organismo Constitucional estima que la norma impugnada incurre en la vulneración de los mismos.

A. Derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad en materia penal.

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

Estos mandatos constitucionales constituyen prerrogativas fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, por lo que garantizan que toda persona se encuentre protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal. Es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Paralelamente a dichas prerrogativas, emerge la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

Las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetará sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado. Ello para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre las consecuencias de su actuar y su situación ante las leyes.

De una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales –que salvaguardan los principios de legalidad y seguridad jurídica del gobernado– se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotada de manera expresa en la ley y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En este orden de ideas, no puede afectarse la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que acote debidamente su actuación. Pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza.

Por lo anterior, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma. De otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Apuntado lo anterior, es posible señalar que existen ciertos escenarios o supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica:

- 1) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- 2) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- 3) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

No debe perderse de vista que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, pues precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es substituido por la arbitrariedad.

Es así que el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

En efecto, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas. Éste se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Ley Fundamental.

Asimismo, los órganos emisores de las normas no solo deben observar que las personas tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y consecuencia. Además, todo su actuar debe conducirse de conformidad con los mandatos, límites y facultades que prescribe la Norma Suprema.

Ahora bien, respecto al principio de legalidad, en materia penal, encontramos que lo dispuesto por el artículo 14, párrafo tercero, de la Norma 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, por lo que 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.

Así, de dicho precepto constitucional deriva el diverso principio de taxatividad, definido como la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación y configuración de la ley penal. En otras palabras, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.

En este sentido, es claro que, en el derecho humano de exacta aplicación de la ley en materia penal, se puede advertir una vertiente consistente en un mandato de “taxatividad”; los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.

Atento a ello, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que la conducta objeto de prohibición y su consecuente sanción pueda ser conocidas por el destinatario de la norma. En ese orden, los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se pueden aplicar a quienes las realicen.

Es decir, la exigencia de racionalidad lingüística, conocida precisamente como principio de taxatividad, constituye un importante límite al legislador penal en un Estado democrático de Derecho en el que subyacen dos valores fundamentales: la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del Derecho.

Lo anterior se traduce en un auténtico deber constitucional del legislador, según el cual está obligado a formular en términos precisos los supuestos de hecho de las normas penales. En otros términos, el principio de taxatividad puede definirse como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.

Esto es, al crear normas que tipifican conductas consideradas antijurídicas el legislador penal está obligado a velar por que se acaten los principios de legalidad en materia penal, tipicidad, plenitud hermética y taxatividad; en otras palabras, es imperativa 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.

Con base en lo anterior, para determinar la tipicidad de una conducta, el legislador debe tener en cuenta como derivación del principio de legalidad, el de taxatividad o exigencia de un contenido concreto o unívoco en la labor de tipificación de la ley.

En suma, 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.

Cabe precisar, tal como lo ha sostenido ese Alto Tribunal, que el principio de taxatividad no implica que el legislador deba definir cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa; sin embargo, lo cierto es que sí obliga al creador de la norma a que los textos legales que contienen normas

penales describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.

En consecuencia, aquellas disposiciones penales que contienen una imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica; contravienen el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

Para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe efectuarse teniendo en cuenta únicamente el texto de la ley, sino que se puede acudir (i) a elementos gramaticales, (ii) ejercicios de contraste entre dicha expresión en relación con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa, incluso se ha considerado imprescindible atender (iii) al contexto en el cual se desenvuelven las normas, (iv) y a sus posibles destinatarios.

Cabe apuntar que ante dichas formulaciones del principio de legalidad en materia penal, deriva la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna al elemento del delito llamado tipicidad, entendido como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis delictiva descrita en la ley y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico.

La tipicidad es un presupuesto indispensable para acreditar el injusto penal y constituye la base fundamental del principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, como pilar de un sistema de derecho penal en un Estado Democrático de Derecho.

Lo anterior implica que, al prever las penas, la autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, pues ello es necesario para evitar confusiones en su aplicación, o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza resultará violatoria de la garantía indicada.

B. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.

El artículo 291, último párrafo, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, realiza una remisión incorrecta, por lo que deviene en una disposición imprecisa que deja a los gobernados y a las autoridades encargadas de aplicar la norma en un estado de

incertidumbre, vulnerando el derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad en materia penal.

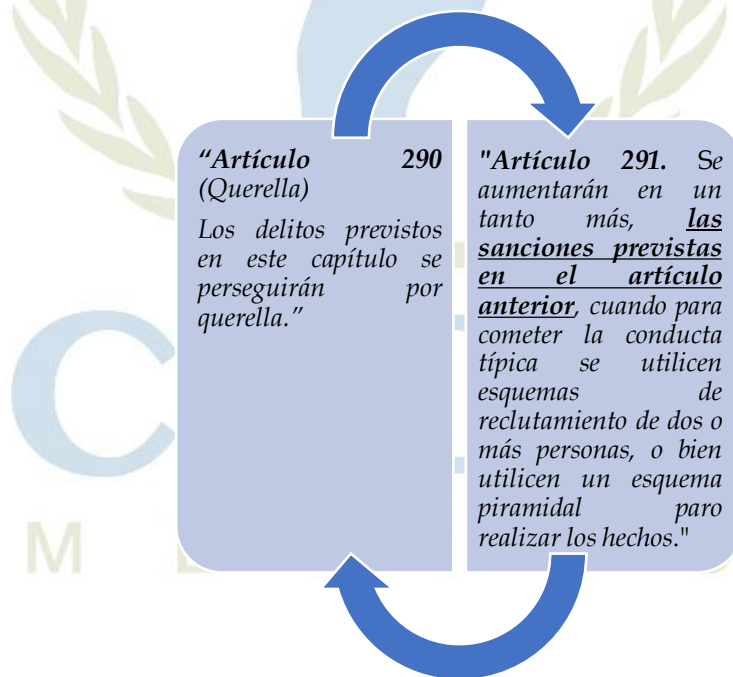
Lo anterior es así, en virtud de que, por un lado, el precepto referido dispone que *se aumentarán en un tanto más, las sanciones previstas en el artículo anterior, cuando para cometer la conducta típica se utilicen esquemas de reclutamiento de dos o más personas, o bien utilicen un esquema piramidal para realizar los hechos*. Sin embargo, el “artículo anterior”, al cual se remite, es el diverso 290 de la codificación punitiva local, el cual no contempla ninguna sanción que sea susceptible de tomarse como base para determinar las penas agravadas.

En este punto, es necesario traer a colación el texto del artículo 290 del Código Penal coahuilense, el que dispone exclusivamente lo siguiente:

“Artículo 290 (Querella)

Los delitos previstos en este capítulo se perseguirán por querella.”

De forma ilustrativa, el efecto de la norma impugnada, sería el siguiente:



Derivado de lo anterior, este Organismo Nacional observa que el tipo penal de fraude, en su modalidad agravada -cuando se cometa mediante esquemas de reclutamiento de dos o más personas o utilizando un esquema piramidal- intenta

remitir a sanciones inexistentes en el artículo 290. Así, el último párrafo del numeral 291 impide a los destinatarios de la norma y a los operadores jurídicos tener certeza sobre el parámetro para determinar la pena que se les pueda imponer, vulnerando, en consecuencia, el principio y derecho multirreferidos.

Tal como se mencionó en el apartado anterior, el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad o tipicidad, exige al emisor de la norma, en este caso, el Poder Legislativo coahuilense, definir de forma clara, limitada e inequívoca las conductas punibles, así como las sanciones que se podrán imponer, con el objeto de que no se apliquen penas por analogía o por mayoría de razón, sino que sean fijadas con toda claridad en cada caso.

Las exigencias seguridad jurídica y legalidad en materia penal, se traducen como una garantía para las personas, que se hacen extensivas 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 sus derechos. Sin embargo, como se ha mencionado en párrafos supracitados, la norma impugnada genera un espectro de inseguridad jurídica vulnerando derechos humanos.

Al respecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el artículo 14 de la Constitución Federal consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal. Este derecho fundamental es extensivo al creador de la norma e implica que 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. 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 y sus sanciones pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella.⁴

⁴ Jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.), 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, página 131, Décima Época, Materia Constitucional, del rubro: *“PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU*

En efecto, 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 los destinatarios de la misma por la posibilidad de dar cabida a la determinación arbitraria de penas por parte del juzgador.

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, 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, para conseguir el fin constitucional de salvaguardar los derechos humanos de las mismas.

De modo que el principio de taxatividad, exige al legislador que formule normas de cuya lectura el destinatario advierta las consecuencias de la conducta tipificada. Es decir, este principio, 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 de las normas de naturaleza penal.

En el caso concreto, el legislador local, al adicionar el último párrafo del artículo 291 del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, no observó la obligación que le atañe el artículo 14 constitucional de velar por la seguridad jurídica de las personas, como creador de normas. Lo anterior toda vez que remite a un precepto que no contiene ningún tipo de sanción que sirva como base para que el juzgador este en aptitud de fijar las penas agravadas del delito de fraude, generando un espectro de inseguridad jurídica.

De esta manera resulta incontrovertible que la remisión que hace el último párrafo del artículo 291 al diverso 290, causa incertidumbre a los destinatarios de la misma. Ello es así, en virtud de que el numeral al que se remite únicamente prevé la persecución por querrela de los delitos previstos en el Capítulo Segundo “Abuso de confianza”, más no señala pena alguna que pueda usarse de parámetro para calcular

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

las sanciones del delito de fraude agravado que se cometa mediante esquemas de reclutamiento de dos o más personas o utilizando un esquema piramidal.

En esta tesitura, la disposición adicionada que se impugna no puede colmarse con el texto del numeral 290 al que remite. Es decir, no es posible que las agravantes del delito de fraude puedan calcularse tomando como referencia las sanciones inexistentes en el artículo referido.

Al respecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en un asunto similar al resolver la acción de inconstitucionalidad 135/2015, promovida por la Procuraduría General de la República en contra del Código Penal del Estado de Coahuila. En dicho asunto, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 389, al considerar que vulneraba el derecho a la legalidad en su vertiente de taxatividad, al remitir 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, el último párrafo del artículo 291, del Código Penal de Coahuila, al establecer que *se aumentarán en un tanto más, las sanciones previstas en el artículo 290, cuando para cometer la conducta típica se utilicen esquemas de reclutamiento de dos o más personas, o bien utilicen un esquema piramidal para realizar los hechos*, genera inseguridad jurídica en los destinatarios de la norma, toda vez que la norma a la que remite no contiene las sanciones que se tomaran como referente para la determinación de la pena por el delito de fraude agravado.

Al respecto se insiste que tal incertidumbre, a pesar de que pudiera argumentarse un tema de técnica legislativa, se traduce en la transgresión al principio de taxatividad en materia penal y por tanto vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica previsto en el artículo 14 de la Norma Suprema.

El referido derecho y principio buscan ofrecer a las personas una garantía de que las disposiciones penales sean claras y precisar para validar su aplicabilidad, pues únicamente cumpliendo con estos supuestos, la norma puede concordar con los fines constitucionales. En caso contrario, cualquier disposición penal que carezca de determinación, precisión y claridad, se erige como una vulneración a las prerrogativas referidas.

Así, tratándose de normas de naturaleza penal, toda vez que éstas tienen como finalidad la imposición de penas y medidas tendentes a reducir o restringir derechos, tales como la libertad de tránsito y la libertad personal, entre otras, las mismas deben ser precisas, sin dar lugar a la vaguedad e inseguridad de los efectos que aparejaría su aplicación.

En este orden de ideas, resulta inconcuso que la norma impugnada carece de validez al remitir a un artículo que no guarda congruencia con el objeto de su remisión, es decir, para la configuración de las sanciones del delito de fraude agravado. Por ello, la norma impugnada vulnera 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 hacer una remisión inexacta que genera incertidumbre jurídica, pues se desconoce a qué sanciones se refiere el precepto impugnado.

Finalmente, se insiste en que la norma impugnada debe ser declarada inconstitucional, al no existir la posibilidad de realizar una interpretación conforme, toda vez que, como lo ha establecido esa Suprema de Justicia de la Nación no es posible realizar este tipo de pronunciamientos interpretativos, puesto que aun cuando éstos se realizan a fin de preservar las normas de las cuales se deriven varias interpretaciones, para así elegir la más acorde y apegada al texto constitucional; en el caso ello no es posible, pues se requeriría incluir un postulado no previsto a la norma, llenando así alguna laguna legal que pudiera derivarse de su interpretación.⁵

Por lo tanto, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el último párrafo del artículo 291 del Código Penal de Coahuila de Zaragoza contiene una remisión imprecisa, por lo que dicha norma transgrede el derecho de seguridad jurídica, así como el principio de legalidad en materia penal, en su vertiente de taxatividad.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de la

⁵ Jurisprudencia P./J. 33/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, abril de 2009, p. 1124, del rubro: *"NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA."*

disposición normativa impugnada, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A N E X O S

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

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 del Decreto Número 780, por el que se adicionó el último párrafo al artículo 291 del Código Penal del Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el 27 de octubre de 2020 (Anexo dos).

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

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

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

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

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad del decreto controvertido.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como el concepto de invalidez planteado en la demanda.

Ciudad de México, a 26 de noviembre de 2020.

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

LMP/TSM