

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

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

Ciudad de México, a 02 de mayo de 2025.

**Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

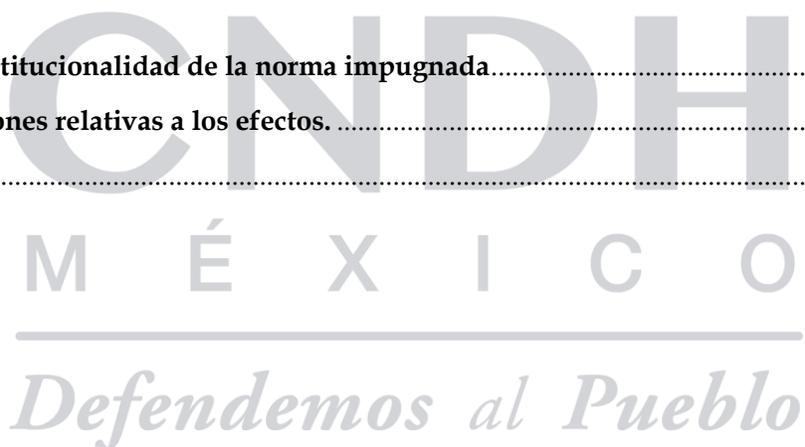
**María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 182, párrafos primero y segundo, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, reformado mediante Decreto Número 115 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 01 de abril de 2025.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Armando Hernández Cruz, con cédula profesional número 2166576, que lo acredita como licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo, Eugenio Muñoz Yrisson, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

## Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.....	3
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	4
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.....	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX.	Introducción.....	5
X.	Concepto de invalidez.....	6
	ÚNICO.....	6
	A. Principio de mínima intervención en materia penal ( <i>ultima ratio</i> ).....	7
	B. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad en su vertiente de taxatividad	9
	C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada.....	14
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	26
	ANEXOS.....	26



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

**I. Nombre y firma de la promovente.**

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

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

A. Congreso del Estado de Quintana Roo.

B. Gobernadora del Estado de Quintana Roo.

**III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.**

Artículo 182, párrafo primero y segundo, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, reformado mediante Decreto número 115, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 01 de abril de 2025, cuyo texto se transcribe a continuación:

*“Artículo 182. Al que de cualquier modo dañe o destruya, alguna vía o medio de comunicación o de transporte destinado a la prestación de los servicios público o privado de transporte en cualquiera de las modalidades contempladas en la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo que no sean de jurisdicción federal; o dañe o destruya las señales correspondientes, interrumpiendo o dificultando los servicios de emergencia, se aplicará prisión de seis meses a cuatro años y de cincuenta a doscientos días multa.*

*Las mismas penas se impondrán al que retenga cualquier vehículo destinado al servicio público o privado de transporte en cualquiera de las modalidades contempladas en la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo.*

*(...).”*

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

- 6, 14, 16, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos.

- 9, 13 y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 15, 19 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

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

- Derecho de seguridad jurídica.
- Libertades de expresión, reunión y protesta social.
- Principio de mínima intervención en materia penal (*ultima ratio*).
- 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, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de la disposición precisada en el apartado III del presente escrito.

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

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, 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.

Las disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el 01 de abril de 2025, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del miércoles 02 del mismo mes, al jueves 01 de mayo de la presente anualidad.

Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición expresa del referido artículo 60, la acción puede promoverse el primer día hábil siguiente, por lo que es oportuna al interponerse el día de hoy.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)<sup>1</sup>, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI<sup>2</sup>, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de

---

<sup>1</sup> “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

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

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

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

<sup>2</sup> “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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

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 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 182, párrafos primero y segundo, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, tipifica los delitos de: a) daños o destrucción a las vías o medios de comunicación o de transporte o de las señales “correspondientes” y b) la retención de vehículos destinados al servicio público.

Se estima que la disposición vulnera el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de mínima intervención del derecho penal (*ultima ratio*) y legalidad en su vertiente de taxatividad, derivado de que son conductas que no son de tal gravedad para la sociedad que justifiquen el empleo del *ius puniendi*, además de que no fueron configuradas de manera clara y precisa.

Adicionalmente, se estima que una de dichas hipótesis delictivas carece de las precisiones necesarias a efecto de considerar que no se restringe de manera innecesaria el ejercicio del derecho a la libre manifestación, ya que lo único que se debe acreditar es que existió una “retención” para que exista una sanción penal, sin importar si ello fue consecuencia de una reunión o protesta pacífica y lícita.

A consideración de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los delitos previstos en el artículo en combate del Código Penal quintanarroense son inconstitucionales, al transgredir diversos derechos y principios reconocidos en la Ley Fundamental. Para demostrar la inconstitucionalidad denunciada, en un primer apartado se expone el contenido y alcance de aquellos; posteriormente, se abordan los motivos por los que se estima que la norma no se ajusta a tales exigencias constitucionales.

#### A. Principio de mínima intervención en materia penal (*ultima ratio*)

La facultad de castigar por la vía penal encuentra límites en una serie de garantías fundamentales que encierran los llamados principios informadores del derecho penal, entre los cuales se encuentran los principios de legalidad, mínima intervención, culpabilidad y *non bis in idem*<sup>3</sup>.

Específicamente en lo que respecta al principio de mínima intervención que enmarca la materia penal, este implica que el ejercicio de la facultad sancionatoria criminal debe operar cuando las demás alternativas de control de ciertas conductas por parte de la política estatal han fallado. Ello significa que el Estado no está obligado a sancionar penalmente todas las conductas antisociales y tampoco puede tipificar las que no ofrecen un verdadero riesgo para los intereses más trascendentales de la comunidad o de los individuos.

De esta manera, la **decisión de criminalizar un comportamiento humano debe ser la última de las decisiones posibles** en el catálogo de sanciones que el Estado puede imponer, en el entendido que la decisión de sancionar en materia penal es el recurso

---

<sup>3</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 188/2020 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión pública del 20 de junio de 2023, bajo la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, párr. 45.

extremo al que puede acudir el Estado para reprimir un comportamiento que afecta los intereses sociales.

Es decir, el uso de la vía penal debe responder al principio de intervención mínima, en razón de la naturaleza del derecho penal como *ultima ratio*. Es decir, en una sociedad democrática el poder punitivo sólo se puede ejercer en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro. Lo contrario conduciría al ejercicio abusivo del poder punitivo del Estado<sup>4</sup>.

Dicho principio, si bien no está expresamente referido en la Ley Fundamental, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que **su contenido y alcance pueden derivarse y entenderse inmersos en los artículos 14, 16, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 constitucionales**<sup>5</sup>.

Entonces, conforme a diversas previsiones de rango constitucional, el ejercicio de la facultad sancionadora criminal sólo debe operar cuando las demás alternativas de control han fallado, aunado a que el derecho penal debe ser un instrumento de *ultima ratio* para garantizar la pacífica convivencia de los asociados, previa evaluación de su gravedad y de acuerdo con las circunstancias sociales, políticas, económicas y culturales imperantes en la sociedad en un momento determinado<sup>6</sup>.

Si bien la creación de ilícitos responde a la necesidad de que éstos sean un instrumento para la defensa de los valores fundamentales de la comunidad, no debe perderse de vista que ello **solo debe emplearse contra ataques graves a esos valores (*ultima ratio*) y en una forma controlada y limitada por el imperio de la ley**<sup>7</sup>.

El principio constitucional que nos ocupa se desdobra en dos subprincipios:

1. De fragmentariedad, que implica que el derecho penal solamente puede aplicarse a los ataques más graves frente a los bienes jurídicos; y

---

<sup>4</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Usón Ramírez vs. Venezuela, sentencia de veinte de noviembre de dos mil nueve, párr. 73.

<sup>5</sup> Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 51/2018 y 188/2020.

<sup>6</sup> Cfr. Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al veintidós de agosto de dos mil diecinueve, al resolver la acción de inconstitucionalidad 51/2018, p. 27.

<sup>7</sup> Cfr. Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al siete de julio de dos mil catorce, al resolver la acción de inconstitucionalidad 11/2013.

2. De subsidiariedad, conforme al cual se ha de recurrir primero y siempre a otros controles menos gravosos existentes dentro del sistema estatal antes de utilizar el penal; de ahí que el Estado sólo puede recurrir a él cuando hayan fallado todos los demás controles<sup>8</sup>.

Por otra parte, es menester subrayar que si bien el legislador tiene un margen de maniobra para emplear su *ius puniendi* lo cierto es que la libertad configurativa para regular ciertas materias, como la penal, se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y los tratados internacionales suscritos por México<sup>9</sup>, tal como lo es el principio en estudio.

En conclusión, en caso de que el legislador tipifique una conducta ilícita, ello debe atender a que no existen otro tipo de medidas menos restrictivas que permitan salvaguardar los bienes jurídicos tutelados en cuestión, es decir, la medida deberá de guardar una estrecha y necesaria conexión con la finalidad legítima, sin que existan otros medios menos lesivos para alcanzarla<sup>10</sup>.

#### **B. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad en su vertiente de taxatividad**

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

Con base en el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que les son reconocidas. Actuar fuera del marco

<sup>8</sup> Cfr. Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 51/2018, *op. cit.*, p. 26.

<sup>9</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 11/2016 (10a.), del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, septiembre de 2016, pág. 52, del rubro: "**LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.**"

<sup>10</sup> Cfr. Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al treinta de abril de dos mil dieciocho, al resolver la acción de inconstitucionalidad 139/2015, párrs. 60 y 61.

que regula su actuación redundaría en hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

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

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

Ahora bien, como se ha mencionado, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

Es así como el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En congruencia con lo anterior, la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que no se vulneren los derechos fundamentales de la persona. Es así como una forma de garantizar esta protección es que el actuar de la autoridad se acote en

una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución Federal<sup>11</sup>.

Ahora bien, en estrecha relación con ese derecho, se encuentra el principio de legalidad, el cual adquiere una importancia significativa en el ámbito penal, pues constituye un importante límite externo al ejercicio del *ius puniendi* del Estado, con base en el cual se impide que los poderes Ejecutivo y Judicial configuren libremente delitos y penas, o infracciones y sanciones; es decir, el mencionado principio exige que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona<sup>12</sup>.

No obstante, si bien es cierto que el principio en comento consagrado en el artículo 14, párrafo tercero, de la Norma Fundamental, prevé un mandato en materia penal que ordena a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar disposiciones por simple analogía o mayoría de razón, también lo es que no se limita a ello, sino que es extensivo al creador de la norma, en el entendido de que el legislador debe emitir normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito.<sup>13</sup>

A la luz de lo anterior es que la doctrina jurisprudencial ha identificado que el principio de legalidad posee como núcleo duro básicamente dos principios: el de reserva de ley y el de tipicidad (o taxatividad). En términos generales, el primero, se traduce en que determinadas materias, o ciertos desarrollos jurídicos, deben estar respaldados por la ley o simplemente que la ley es el único instrumento idóneo para regular su funcionamiento; mientras que el segundo se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, párr. 22, p. 6, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_06\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf)

<sup>12</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 25 de mayo de 2006, bajo la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, p. 31.

<sup>13</sup> Tesis aislada 1ª. CXCII/2011 (9a) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, octubre de 2011, Décima Época, Libro I, Tomo 2, pág. 1094, del rubro: "**PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO SUS POSIBLES DESTINATARIOS.**"

<sup>14</sup> Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, p. 31.

Toda vez que en el presente concepto de invalidez se alega que la norma impugnada transgrede el principio de taxatividad, a continuación se expondrá su contenido de manera más amplia, lo cual nos resultará de utilidad para sostener la inconstitucionalidad aducida.

Recapitulando, del artículo 14 constitucional deriva el principio de taxatividad o tipicidad, que se define como la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación y configuración de la ley penal. En otras palabras, se refiere a que la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.

En este sentido, el mandato de “taxatividad” **exige que los textos que contengan normas sancionadoras describan claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen**<sup>15</sup>.

Por ende, supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que la conducta objeto de prohibición pueda ser conocida por el destinatario de la norma. En ese orden, los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se pueden aplicar a quienes las realicen<sup>16</sup>, pues para determinar la tipicidad de una conducta, el legislador debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, el de taxatividad o exigencia de un contenido concreto o unívoco en la labor de tipificación de la ley.

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

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

---

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Sentencia del amparo en revisión 448/2010, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de fecha 13 de julio de 2011, pág. 32.

Por ende, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa abierta o amplia al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, que se garantiza con la observancia del mandato de taxatividad, que supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma<sup>17</sup>.

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

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

Acorde con lo desarrollado en líneas previas, es claro que, para la plena efectividad del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, las autoridades legislativas están obligadas a establecer leyes que brinden certeza a los gobernados, pues de otro modo no existirían las bases normativas para limitar el actuar de las autoridades y defender los derechos humanos reconocidos por el orden constitucional.

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

En este punto es importante aclarar que –como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación– el principio de taxatividad no implica que el legislador deba definir cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función

---

<sup>17</sup> Cfr. Tesis jurisprudencial 1a./J. 54/2014, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, julio de 2014, pág. 131, del rubro “**PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS**”.

legislativa; sin embargo, lo cierto es que sí obliga al creador de la norma a que los textos legales que contienen normas penales describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas<sup>18</sup>.

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

### C. Inconstitucionalidad de la norma impugnada

Una vez desarrollado el parámetro de regularidad constitucional, que a juicio de esta Comisión Nacional resulta aplicable al caso concreto, en la presente sección se demostrará que las normas impugnadas transgreden los principios de mínima intervención del derecho penal o *ultima ratio* y taxatividad en materia penal; así como del derecho de seguridad jurídica.

Como preámbulo, iniciaremos el presente análisis realizando acotaciones importantes sobre el artículo 182 del referido Código Penal. Esta Comisión Nacional resalta que presentó el 28 de febrero de 2025 ante ese Alto Tribunal demanda de acción de inconstitucionalidad en contra de esa disposición, tras haber sido reformada mediante el Decreto Número 092, publicado en el Periódico Oficial del estado de Quintana Roo el 29 de enero del mismo año.

Sustancialmente, este Organismo Nacional adujo que el artículo 182, en su primer párrafo, podría resultar inconstitucional porque la conducta penal descrita se encontraba configurada en términos muy amplios, además de que criminalizaba supuestos en los que no se justifica necesariamente el empleo del derecho penal, de

---

<sup>18</sup> Tesis jurisprudencial 1a./J. 24/2016 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 30, mayo de 2016, pág. 802, del rubro **"TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE"**.

manera que también se erigía una transgresión al principio de mínima intervención penal.

Sin embargo, mediante el diverso Decreto número 115 publicado en el medio oficial de difusión de la entidad el 01 de abril de 2025, se reformó nuevamente –entre otro– el artículo 182 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

De acuerdo con el Dictamen legislativo emitido por la Comisión de Justicia del Congreso del estado, la iniciativa relativa explica la necesidad de reforma tal disposición a fin de evitar que éste pudiera atentar contra las prerrogativas fundamentales a las libertades de expresión y manifestación de las personas ciudadanas quintanarroense<sup>19</sup>.

Así, el propósito del legislador fue:

*“...eliminar cualquier posibilidad de transgresión o menoscabo a los derechos humanos y fundamentales a la libre expresión y manifestación de las ciudadanas y ciudadanos; lo cual resulta estar en estricta sintonía con el marco constitucional y convencional en materia de derechos humanos...”<sup>20</sup>*

Sin embargo, el Congreso no optó por derogar el artículo 182, sino por reformar integralmente los elementos del tipo penal. A continuación se hace un comparativo entre los textos legales antes y después de la reforma:

Texto anterior	Texto vigente
Artículo 182. Al que de cualquier modo dañe, altere, destruya, obstaculice o modifique alguna vía, señalización, aparato, tecnología, instalación, mobiliario de infraestructura vial, medio de comunicación o de transporte destinado a la prestación de los servicios público o privado de transporte en cualquiera de las modalidades contempladas en la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, que no sean de competencia federal, interrumpiendo o dificultando los servicios, se le aplicará prisión de seis meses a cuatro años y de cincuenta a doscientos días multa.	Artículo 182. Al que de cualquier modo dañe o destruya, alguna vía o medio de comunicación o de transporte destinado a la prestación de los servicios público o privado de transporte en cualquiera de las modalidades contempladas en la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo que no sean de jurisdicción federal; o dañe o destruya las señales correspondientes, interrumpiendo o dificultando los servicios de emergencia, se aplicará prisión de seis meses a cuatro años y de cincuenta a doscientos días multa.

<sup>19</sup> Consultable en el siguiente enlace:

<https://documentos.congresoqroo.gob.mx/dictamenes/DI-20250331T175144.pdf>

<sup>20</sup> *Idem.*

<p>Las mismas penas se impondrán al que retenga cualquier vehículo destinado al servicio público o privado de transporte en cualquiera de las modalidades contempladas en la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo y dolosamente obstaculice una vía de comunicación o la prestación de un servicio público de comunicación o servicio público o privado de transporte de competencia estatal.</p>	<p>Las mismas penas se impondrán al que retenga cualquier vehículo destinado al servicio público o privado de transporte en cualquiera de las modalidades contempladas en la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo.</p>
--	---

Como podemos advertir, el primer y segundo párrafo del artículo 182 del Código Penal para el Estado de Quintana Roo tipifican las siguientes conductas:

- ⇒ **Dañar o destruir**, de cualquier modo, **alguna vía o medio de comunicación o de transporte** destinado a la prestación de los servicios público o privado de transporte en cualquiera de las modalidades contempladas en la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo que no sean de jurisdicción federal;
- ⇒ **Dañar o destruir las señales correspondientes**, interrumpiendo o dificultando los servicios de emergencia;
- ⇒ **Retener cualquier vehículo** destinado al servicio público o privado de transporte en cualquiera de las modalidades contempladas en la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo.

Si bien este Organismo Nacional reconoce que a diferencia de la reforma al mismo artículo publicada mediante el diverso Decreto número 092 el 29 de enero del año en curso (impugnada en la acción de inconstitucionalidad 36/2025), el ámbito de prohibición de los tipos penales vigentes es más acotado y contiene menos elementos o términos imprecisos; lo cierto es que se considera que se trata de normas que aún persisten en lesionar diversos derechos y principios constitucionales, como se explicará en los párrafos siguientes.

### 1. Transgresión al principio mínima intervención del derecho penal

En primer lugar, se estima que una de las disposiciones impugnadas deviene inconstitucional porque se aleja del principio de mínima intervención del derecho

penal o *ultima ratio*, que como se explicó en un apartado anterior, constituye un límite al poder punitivo del Estado.

A luz de lo anterior debe confrontarse el contenido del artículo 182 en su primer párrafo. Esta norma describe la siguiente conducta prohibida:

- ♦ Al que de cualquier modo dañe o destruya, alguna vía o medio de comunicación o de transporte destinado a la prestación de los servicios público o privado de transporte en cualquiera de las modalidades contempladas en la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo que no sean de jurisdicción federal;

A las personas responsables de estas conductas se le impondrán las penas conjuntas de prisión de seis meses a cuatro años y de cincuenta a doscientos días multa.

A estimación de esta Comisión Nacional, tal precepto vulnera el principio de mínima intervención punitiva, el cual implica que el derecho penal debe ser el último recurso de la política social del Estado para la protección de los bienes jurídicos más importantes, frente a los ataques más graves que puedan sufrir. De ahí que la intervención del *ius puniendi* en la vida social debe reducirse **a lo mínimo posible**.

Dicho lo anterior, se desprende que la disposición faculta a las autoridades competentes a perseguir penalmente a cualquier persona que, por cualquier motivo dañe o destruya alguna vía o medio de comunicación o de transporte, sin importar si el sujeto activo tenía la intención de realizar la conducta o en su caso, de causar una afectación manifiesta o permanente en los sistemas de movilidad existentes en la entidad, lo que abre un cuestionamiento sobre si su criminalización se justifica por ser una medida idónea; máxime, considerando que admite la posibilidad de que el sujeto activo sea privado de su libertad si se le encuentra responsable de la conducta prohibida.

En efecto, de acuerdo con el propio Código Penal de la entidad, los delitos de “Ataques a las vías y a los medios de comunicación, contemplados en los artículos 184 y 182 primer párrafo” pueden ser sancionados por haber sido cometidos de forma culposa, tal como se desprende del artículo 55 del mismo ordenamiento:

*“ARTICULO 55.- Sólo se sancionarán como delitos culposos los siguientes: Homicidio, contemplado en el artículo 86; Lesiones, contemplado en artículo 99 y 100; Aborto, a que se refiere la primera parte del artículo 94 cuando no medie violencia; Daños, a que se refiere el artículo 161 y el 162 en su primera parte cuando se refiere a bienes de valor científico, artístico cultural o de utilidad pública; Delito de Peligro de Devastación, contemplado en el artículo 178; Delitos contra la Ecología, contemplado en el artículo 179; Ataques a las vías y a los medios de comunicación, contemplados en los artículos 184 y 182 primer párrafo; Responsabilidad profesional y técnica establecido en el artículo 198; Evasión de presos, a que se refieren los artículos 225 y 226; Delitos contra la Riqueza Forestal del Estado, contemplado en la fracción II del artículo 236; Infidelidad de la Custodia de Documentos a que se refiere la fracción I del artículo 245 en el caso de la destrucción de documentos que le hubieren confiado por razón de su cargo, y los demás casos contemplados específicamente en el presente Código y otras disposiciones legales.”*

Además, refuerza lo anterior el que la confección normativa del tipo penal tampoco precise expresamente que se requiera el acreditamiento del dolo para efectuar alguna de las conductas prohibidas y descritas en la norma combatida.

Efectivamente, en el establecimiento del delito que comete el que *de cualquier modo dañe o destruya, alguna vía o medio de comunicación o de transporte destinado a la prestación de los servicios público o privado de transporte en cualquiera de las modalidades contempladas en la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo que no sean de jurisdicción federal, se estima que no era necesario el uso del derecho penal pues, aunque esta Comisión accionante entiende la preocupación del legislador de evitar daños en esas vías o medios de comunicación o transporte, considera que la imposición de una pena privativa de libertad es excesiva, toda vez que:*

- ♦ Permite castigar penalmente a personas que ocasionaron ese tipo de daños o destrucción de manera culposa, por ejemplo, al sufrir un accidente o alguna otra circunstancia en la que no existía la voluntad de delinquir.
- ♦ Admite que el delito se actualice por cualquier tipo de daños, por más mínimos que estos sean.

Además, el Estado puede reclamar por otras vías distintas a la penal al responsable, a fin de que este sea condenado por los daños y perjuicio ocasionados.

En ese sentido, a juicio de esta Comisión Nacional, las conductas contenidas en el primer párrafo del artículo 182 del Código ameritan un control menos lesivo con el cual se puede garantizar que se salvaguarden los bienes jurídicos multicitados

mediante vías igualmente efectivas, pero menos dañinas para los derechos de las personas.

Por ese motivo, se estima que la norma tildada de inconstitucional transgrede el principio de mínima intervención del derecho penal, ya que por la forma en que se diseñó la descripción típica, da pauta a castigar con el medio más lesivo del Estado conductas que no necesariamente deberían ser criminalizadas.

Inclusive, el legislador local tipificó las conductas sin tomar en consideración que existen otros medios igualmente idóneos y adecuados para lograr sus fines, es decir, prevenir y, en su caso, sancionar el daño o destrucción de las vías de comunicación o transporte.

De ahí que si bien es cierto la finalidad perseguida por el legislador local pudiera ser legítima a la luz de la Norma Fundamental y de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, también lo es **que los términos en que se encuentran redactadas no dan cuenta que el derecho penal sea la vía idónea, única, necesaria y proporcional para lograr el propósito pretendido, esto es, proteger los bienes jurídicos antes mencionados ante los ataques más gravosos.**

Bajo estas consideraciones, por un lado, se colige que la norma analizada incumple con el subprincipio de fragmentariedad de la *ultima ratio*, pues si bien es cierto hay daños o destrucción en las vías de comunicación o transporte, que pudieran catalogarse como graves y llegar a producir un menoscabo importante, ello no implica que el tipo penal—por la forma en que se encuentra conformado—únicamente sancione conductas donde se advierta de forma clara y precisa que se actualizan esas consecuencias perjudiciales gravosas.

---

Por otra parte, a la luz del subprincipio de subsidiaridad, se estima que el Estado debió recurrir en primera instancia a otras medidas menos restrictivas para proteger los bienes jurídicos que pretende tutelar con la norma impugnada, pues tal resultado se puede alcanzar a través de la aplicación de sanciones administrativas o incluso civiles.

Debe resaltarse que, si bien las conductas son susceptibles de afectar los derechos antes mencionados, lo cierto es que no todos los actos producirán una consecuencia

extremadamente grave, por lo que se hace imperativo recurrir a la búsqueda de alternativas al derecho penal para salvaguardar los bienes jurídicos de las personas.

Por lo tanto, lo procedente es que ese Tribunal Constitucional declare la invalidez de la disposición controvertida, toda vez que la descripción típica no aporta lo suficientes elementos que acoten adecuadamente la conducta prohibidas en la norma, de forma que sólo se persigan penalmente aquellas que resulten en extremo gravosas en detrimento de los bienes jurídicos más importantes, de modo que existe una disociación entre el fin legítimo de las disposiciones y las posibles conductas comprendidas por el tipo penal.

## **2. Transgresión al principio de taxatividad**

Esta Comisión accionante estima que los párrafos primero y segundo del artículo 182 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo también resultan lesivos del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, toda vez que algunos de los elementos de los tipos penales que prevén no se encuentran debidamente acotados, a fin de evitar su aplicación discrecional.

La disposición en cuestión establece lo siguiente:

*“Artículo 182. Al que de cualquier modo dañe o destruya, alguna vía o medio de comunicación o de transporte destinado a la prestación de los servicios público o privado de transporte en cualquiera de las modalidades contempladas en la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo que no sean de jurisdicción federal; o dañe o destruya las señales correspondientes, interrumpiendo o dificultando los servicios de emergencia, se aplicará prisión de seis meses a cuatro años y de cincuenta a doscientos días multa.*

*Las mismas penas se impondrán al que retenga cualquier vehículo destinado al servicio público o privado de transporte en cualquiera de las modalidades contempladas en la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo.*

*(...)”* **Defendamos al Pueblo**

En lo que interesa a la presente impugnación, los dos párrafos transcritos del citado numeral 182 del Código punitivo local sancionan a:

- ♦ Quien dañe o destruya las señales correspondientes, interrumpiendo o dificultando los servicios de emergencia.

- ♦ Quien retenga cualquier vehículo destinado al servicio público o privado de transporte en cualquiera de las modalidades contempladas en la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo.

Como se adelantaba, las descripciones típicas apuntadas contienen términos que resultan esenciales para determinar la actualización de la conducta prohibida, por lo que resultaba fundamental que el legislador las describiera de manera clara y precisa.

Contrario a lo anterior, la conducta descrita en la parte final del primer párrafo del artículo 182 indica que se castigará penalmente a quien dañe o destruya las señales correspondientes, interrumpiendo o dificultando los servicios de emergencia. A juicio de esta Comisión Nacional, no es preciso el elemento relativo al objeto material sobre el que recae la conducta punible, porque no queda claro cuáles son las “señales correspondientes”.

La primera parte del primer párrafo alude al delito de daños o destrucción de las vías o medios de comunicación o de transporte; mientras que la segunda parte, a los daños o destrucción de las señales correspondientes, interrumpiendo o dificultando los servicios de emergencia. Entonces, en el contexto normativo en que se encuentra la norma impugnada nos hace cuestionarnos sobre cuáles son las “señales correspondientes”:

- ¿las que se encuentren en las vías?
- ¿las que se encuentren en los medios de comunicación o de transporte?
- ¿las que se refieran a las señales de tránsito?
- ¿las que se relacionen con los servicios de emergencia?
- ¿se refiere a todas las anteriores?
- ¿o se refiere a otro tipo de señales? Y de ser así ¿cuáles son estas?

Como podemos ver, no se encuentra acotado ese elemento del tipo penal, pues no es posible tener certeza sobre a qué se refiere con las “señales correspondientes” que, en caso de ser dañadas o destruidas, interrumpiendo o dificultando con ello los servicios de emergencia, harán acreedora a la persona responsable de la conducta prohibida a una sanción penal.

La imprecisión de ese elemento impide conocer el alcance de la disposición, a tal grado de que no es posible conocer con antelación si determinado hecho encuadrará en la hipótesis normativo penal, dejando en total incertidumbre a los destinatarios de la prescripción jurídica.

Es importante resaltar que el vocablo “señales” denota un amplio catálogo de significados, a saber:

- Rasgo o nota que se pone o hay en las cosas para darlas a conocer y distinguirlas de otras.
- Hito o mojón que se pone para marcar un límite o una distancia.
- Signo o medio que se emplea para luego acordarse de algo.
- Distintivo, marca.
- Signo.
- Indicio o muestra inmaterial de algo.
- Señal.
- Vestigio o impresión que queda de algo, por donde se viene en conocimiento de ello.
- Cicatriz que queda en el cuerpo de resultas de una herida u otro daño.
- Imagen o representación de algo.
- Prodigio o cosa extraordinaria y fuera del orden natural.
- Cantidad o parte de precio que se adelanta en algunos contratos como garantía de su cumplimiento.
- Aviso que se comunica o se da, de cualquier modo que sea, para concurrir a un lugar determinado o para ejecutar otra cosa.
- Sonido característico que da el teléfono al descolgarlo.
- Variación de una corriente eléctrica u otra magnitud que se utiliza para transmitir información.
- Accidente, mutación o indicio que induce a hacer juicio del estado de la enfermedad o del final de ella.
- Insignia.
- Sello o escudo de armas.
- Blasones de que se compone un escudo de armas.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Diccionario de la Lengua Española, “Señal”, consultable en el siguiente enlace:  
<https://dle.rae.es/se%C3%B1al>

Por ello, sus implicaciones pueden depender del contexto en el que se encuentran, pues no es lo mismo una señal de tránsito que una señal en materia de protección civil.

Atento a lo anterior, aludir a las señales *correspondientes* no acota con suficiente precisión el alcance del tipo penal impugnado, al no quedar debidamente especificado cuáles son las “señales” que, en caso de ser dañadas o destruidas, interrumpiendo o dificultando los servicios de emergencia, admitirán la imposición de una pena.

De haberse precisado con exactitud cuáles son las señales a las que se refiere el tipo penal impugnado no habría duda sobre las conductas que podrían verse incluidas en la descripción típica. Por lo expuesto, se estima que el delito establecido en la segunda parte del primer párrafo del artículo 182 del Código penal quintanarroense transgrede el principio de taxatividad que rige a la materia penal, pues no fue diseñado de tal manera que no genere dudas sobre sus alcances.

En la misma línea, también se considera que el segundo párrafo del artículo 182 adolece del mismo vicio de constitucionalidad. Tal prescripción normativa establece:

*Artículo 182. (...)*

*Las mismas penas se impondrán al que retenga cualquier vehículo destinado al servicio público o privado de transporte en cualquiera de las modalidades contempladas en la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo.*

*(...)*

Tal como se desprende, la norma castiga a quien *retenga* cualquier vehículo destinado al servicio público o privado de transporte, en cualquiera de sus modalidades. No obstante, similar al caso anterior, el verbo rector del delito consistente en “retener” abarca varios significados que no permiten conocer con suficiente precisión cuál es exactamente la conducta que quiso punir el legislador, porque entre los significados de esa palabra se encuentra:

- Impedir que algo o alguien salga, se mueva o desaparezca.
- Interrumpir o dificultar el curso normal de algo.

Como podemos ver, el tipo penal podría referirse a:

- ✚ Impedir que durante un lapso prolongado o breve se retenga, es decir, se impida, la circulación de un vehículo destinado al servicio de transporte.
- ✚ Interrumpir o parar, por un lapso prolongado o breve, la circulación o el avance de vehículos destinados al servicio público.
- ✚ Dificultar de cualquier forma el tránsito de vehículos destinados al servicio público.
- ✚ La conservación o custodia de un vehículo destinado al servicio público.
- ✚ La custodia o conservación de un vehículo destinado al servicio público con las personas que pudieran encontrarse adentro.
- ✚ Si la retención de tales vehículos se refiere a uno previamente en circulación o movimiento, o
- ✚ Si la retención de esos vehículos no necesariamente implicaba que estuviesen en movimiento antes de ejecutarse la conducta prohibida, por ejemplo, los estacionados.

La amplitud de las hipótesis que puede incluir el tipo penal también dificulta su comprensión para los destinatarios de la norma y no permite anticipar de manera cierta a los gobernados si su conducta puede ser considerada transgresora de las leyes penales, toda vez que el empleo del verbo “retener” es indeterminado<sup>22</sup>, como ha quedado expuesto.

Es menester dejar en claro que la falta de claridad y precisión de la conducta típica descrita **permite que existan múltiples interpretaciones y formas de aplicación del precepto**, situación que resulta inconstitucional, por lo que esta incertidumbre actualiza una violación al principio de exacta aplicación de la ley en materia penal<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> En sentido similar se pronunció el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al analizar la constitucionalidad del artículo 308, fracción II, del Código Penal para el Estado de Tabasco, al resolver la acción de inconstitucionalidad 91/2019 y sus acumuladas 92/2019 y 93/2019, en la sesión del 08 de marzo de 2021, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

<sup>23</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 91/2019 y sus acumuladas 92/2019 y 93/2019 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión del 08 de marzo de 2021, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, pág. 104.

Sin embargo, a juicio de esta Comisión Nacional, se advierte que ante la falta de definición de la conducta típica descrita ello puede dar lugar a sancionar a personas que ejercen su derecho a la expresión, reunión o protesta social. Si bien no se pierde de vista que el segundo párrafo del artículo 182 del Código punitivo local puede perseguir un fin legítimo consistente en garantizar el orden público y la protección de las vías y medios de comunicación, cierto es que puede constituir límites peligrosos a libertades y derechos constitucionalmente reconocidos.

Lo anterior se debe a que, si por *retener cualquier vehículo destinado al servicio público o privado de transporte* en cualquiera de las modalidades contempladas en la Ley de Movilidad del Estado de Quintana Roo, entendemos cualquier interrupción, obstáculo o paralización temporal, ya sea breve o prolongada, del tránsito de ese tipo de vehículos, ello puede involucrar la actualización de la conducta típica en un contexto de una concentración de personas pacífica, dada en el marco de la libertad de expresión, reunión y protesta social, en las que por las actividades realizadas la movilidad de las personas pueda verse interrumpida momentáneamente.

Entonces, si la norma criminaliza cualquier tipo de interrupción o impone dificultades de tránsito, o de cierta manera retiene vehículos destinados al servicio público en medio de una protesta pacífica, es claro que la hipótesis penal es tan amplia que sanciona todo tipo de manifestación y no solo aquellas que pudieran resultar ilícitas y violentas y que se ubican fuera de la esfera de protección del derecho de libertad de reunión y protesta social.

Esta Comisión Nacional recuerda que las restricciones a los derechos de expresión, reunión y protesta social deben ser –conforme a estándares nacionales e internacionales– necesarias y proporcionales. Por ende, corresponde al Estado la obligación positiva de **proteger activamente las reuniones y protestas pacíficas y no sancionar su mera realización.**

En la especie, la descripción típica impugnada, como ya se explicó, **carece de las precisiones necesarias** a efecto de considerar que no se restringe de manera innecesaria el ejercicio de estos derechos, ya que lo único que se debe acreditar es que se *retuvo un vehículo destinado al servicio de transporte* para que exista una sanción penal, sin importar si fue consecuencia de una reunión o protesta pacífica y lícita<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> En sentido similar, véase la sentencia dictada en la en la acción de inconstitucionalidad 91/2019 y sus acumuladas 92/2019 y 93/2019, *op. cit*, pág. 102.

Ello también genera un **efecto inhibitorio** relevante para los derechos de la población de esta entidad, pues el riesgo de que se imponga una sanción privativa de libertad es susceptible de contener a las personas para salir a las calles a expresarse, bajo el riesgo de que puedan ser sancionados por la mera obstrucción en la circulación de un vehículo ante el paso de un contingente<sup>25</sup>.

Por lo expuesto, se estima que las normas impugnadas carecen de las precisiones necesarias a efecto de que los habitantes puedan anticipar las consecuencias de sus actos y faciliten arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas, lo que incluso, puede derivar en la transgresión de los derechos de libertad de expresión, reunión y protesta social reconocidos en nuestro orden constitucional, por lo que se solicita a ese Alto Tribunal que declare su invalidez.

#### **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 las disposiciones impugnadas, por lo que se solicita atentamente que de ser tildadas de inconstitucionales las disposiciones combatidas, 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.

## **ANEXOS**

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

---

<sup>25</sup> *Idem.*

conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del medio oficial de difusión de la entidad en el que consta la publicación de las normas impugnadas. (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 profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

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

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

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



AHC