

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2017

PROMOVENTE: PROCURADOR GENERAL DE LA
REPÚBLICA

PONENTE: MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.
ENCARGADO DEL ENGROSE: MINISTRO JOSÉ
FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
SECRETARIOS: VIANNEY AMEZCUA SALAZAR Y
MARCO TULLIO MARTÍNEZ COSÍO
COLABORADOR: JUAN MANUEL ANGULO LEYVA

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **siete de octubre de dos mil diecinueve.**

Vo.Bo.

VISTOS; Y, RESULTANDO:

Cotejó

1. **PRIMERO.** Por escrito recibido el siete de abril de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Raúl Cervantes Andrade, en su carácter de Procurador General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad, en la que solicitó la invalidez de las normas que más adelante se señalan, emitidas y promulgadas por las autoridades que a continuación se precisan:
2. **AUTORIDADES EMISORA Y PROMULGADORA DE LAS NORMAS IMPUGNADAS:**
 - a) Asamblea Legislativa de la Ciudad de México
 - b) Jefe de Gobierno de la Ciudad de México
3. **NORMAS IMPUGNADAS:**
4. Los párrafos segundo y tercero de la fracción X del artículo 224 del Código Penal para el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el ocho de marzo de dos mil diecisiete.
5. **SEGUNDO.** Los conceptos de invalidez que plantea el accionante son, en síntesis, los siguientes:
6. a) **Los párrafos segundo y tercero de la fracción X del artículo 224 del Código Penal para el Distrito Federal violan los principios constitucionales de exacta aplicación y reserva de ley en materia penal, derivados del párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Federal**
7. La reforma de que fue objeto el artículo 224 del Código Penal para el Distrito Federal tuvo como finalidad establecer el tipo penal de “robo de equipamiento y mobiliario urbano de la Ciudad de México”. Al efecto, se precisan los elementos materiales que conforman los bienes jurídicos tutelados y se faculta a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y a la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano para determinar qué otros bienes muebles pueden ser considerados como tales.
8. El párrafo segundo de la fracción X del citado precepto, al señalar lo que se entiende por “equipamiento urbano” y prever en su definición “y otros”, deja abierta la posibilidad para que el juzgador, de manera discrecional, incorpore nuevos elementos que no estén contemplados en ley, ya que la norma es ambigua e imprecisa y vulnera el principio de taxatividad.
9. Por otro lado, la remisión que se hace en el párrafo tercero de la referida fracción se traduce en el establecimiento de una “norma penal en blanco”, pues los elementos del ilícito hacen un reenvío a normas de procedencia administrativa o reglamentaria para la integración del tipo, lo que transgrede el principio de reserva de ley, conforme al cual estos elementos deben preverse en una ley en sentido formal y material; además de que genera incertidumbre, pues las conductas típicas que regula no están contempladas de forma clara e inequívoca.

10. b) Los párrafos segundo y tercero de la fracción X del artículo 224 del Código Penal para el Distrito Federal violan los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal

11. Los párrafos segundo y tercero de la fracción X del artículo 224 del Código Penal para el Distrito Federal, al prever la posibilidad de que “otros” elementos sean considerados como “equipamiento y mobiliario urbano”, hace que la definición del tipo penal sea imprecisa, pues la conformación de sus elementos, así como la remisión a reglamentaciones secundarias o de naturaleza administrativa, es amplia o abierta; lo que provoca que los operadores jurídicos y los gobernados no sepan a ciencia cierta qué bienes (muebles e inmuebles) encuadran en dicho concepto y vulnera, por tanto, los principios de certeza y seguridad jurídica.

12. **TERCERO.** Los preceptos que se consideran infringidos son los artículos 14, párrafos segundo y tercero y 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

13. **CUARTO.** En acuerdo de diez de abril de dos mil diecisiete, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 23/2017 y, por razón de turno, designó al Ministro Eduardo Medina Mora I. para que actuara como instructor en el procedimiento.

14. En auto de once de abril siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió las normas impugnadas y al ejecutivo que las promulgó para que rindieran sus informes.

15. **QUINTO.** Al rendir su informe, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México señaló que la promulgación, para su publicación y debida observancia, del decreto por el que se reforma el artículo 224 del Código Penal para el Distrito Federal se efectuó de conformidad con lo dispuesto por el artículo 122, apartado A, base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos primero y segundo transitorios del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de enero de dos mil dieciséis; y los artículos 48, 49 y 67, fracción II, del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

16. **SEXTO.** La Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, en su informe, manifestó esencialmente lo siguiente:

17. Los conceptos de invalidez formulados por el promovente deben declararse infundados.

18. El hecho de que el párrafo segundo de la fracción X del artículo 224 del Código Penal para el Distrito Federal prevea el término “otros” no permite que el juzgador, de forma discrecional, incorpore elementos no establecidos en ley, dejando al gobernado en estado de indefensión. No existe disposición constitucional que obligue al legislador a definir cada uno de los vocablos o locuciones utilizados en los ordenamientos que emite. Las leyes no son diccionarios y la exigencia de un requisito de este tipo tornaría imposible la función legislativa, pues la redacción de las leyes en general se traduciría en una labor impráctica e interminable.

19. La norma es clara y precisa al determinar que, por equipamiento urbano, debe entenderse los inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario urbano, destinados a prestar a la población servicios públicos, de administración pública, de educación y cultura, de comercio, salud y asistencia, de deporte y recreación, de traslado y transporte, así como otros tendientes a satisfacer las necesidades y el bienestar social.

20. Los conceptos jurídicos no escapan a la indeterminación propia y connatural al lenguaje. Su abstracción adquiere un significado preciso cuando se contextualizan en las circunstancias específicas de los casos concretos. El legislador se ve en la necesidad de emplear esta clase de conceptos, cuyas condiciones de aplicación no pueden preverse en todo su alcance posible, pues la solución a un determinado caso depende, precisamente, de la apreciación particular de las circunstancias que en él concurren.

21. Lo anterior no implica que la norma sea inconstitucional, ni que la autoridad pueda resolver de manera arbitraria los casos que se sometan a su conocimiento, pues, en todo caso, debe cumplir con las garantías de fundamentación y motivación. La contravención a la Constitución Federal debe basarse en aspectos objetivos y no en la indefinición de la terminología utilizada en las normas.

22. Del procedimiento de reforma al artículo 224 del Código Penal para el Distrito Federal, se advierte que la definición de “equipamiento urbano” se armonizó con la de la Ley de Desarrollo Urbano; así también, la de “mobiliario urbano”, entendido como el conjunto de objetos y piezas de equipamiento, tales como bancas, papeleras, barreras de tráfico, buzones, bolardos, baldosas, adoquines, paradas de transporte público, cabinas telefónicas, estatuas, tubos, conexiones de cables de conducción eléctrica, tapas de coladeras, luminarias, rejillas, entre otros, que generalmente son instalados para uso y goce de los ciudadanos en calles, avenidas, parques, caminos, puentes y demás espacios públicos.
23. En este sentido, los párrafos segundo y tercero de la fracción X del citado artículo 224 no vulneran los principios de taxatividad y reserva de ley, pues se refieren, de modo preciso, a ciertos conceptos, a fin de regular cada una de las relaciones que se entablen entre autoridades y particulares y contemplan los elementos mínimos para que aquéllas no incurran en arbitrariedades y éstos puedan hacer valer sus derechos.
24. Además, es innecesario que, en todos los supuestos de ley, se detalle minuciosamente un concepto cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar las atribuciones y obligaciones de la autoridad y la forma como debe ejercerse un derecho por el particular, existiendo, inclusive, trámites o relaciones que, por su simplicidad, no requieren la pormenorización de un determinado procedimiento; razón por la cual las normas citadas tampoco violan el principio de seguridad jurídica.
25. **SÉPTIMO.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO :

26. **PRIMERO.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso c)¹, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre el artículo 224, fracción X, párrafos segundo y tercero, del Código Penal para el Distrito Federal y la propia Constitución.
27. **SEGUNDO.** Por cuestión de orden, en primer lugar, se analizará si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.
28. El artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal dispone:
- “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. (...)”.*
29. Conforme al precepto citado, el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiese publicado la norma impugnada.

¹ Vigente en términos del artículo décimo sexto transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce:

TRANSITORIOS

(...)

DÉCIMO SEXTO. Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo.

30. En el caso, el Decreto por el que se reforma el artículo 224 del Código Penal para el Distrito Federal fue publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el ocho de marzo de dos mil diecisiete. Por lo tanto, el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el nueve de marzo y concluyó el siete de abril de dicho año, fecha en la cual fue recibido el escrito relativo, según consta al reverso de la foja veintiséis del expediente; de ahí que se concluya que fue presentada de manera oportuna.

31. **TERCERO.** A continuación, se analizará la legitimación de quien promueve la acción, al ser presupuesto indispensable para su ejercicio.

32. El artículo 105, fracción II, inciso c)², de la Constitución Federal dispone:

“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:

(...)

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

(...).”

33. Como se advierte, el Procurador General de la República está facultado para promover acción de inconstitucionalidad, entre otros, en contra de leyes del Distrito Federal (ahora, Ciudad de México), como el Código Penal de la entidad.

34. En el caso, suscribe la acción Raúl Cervantes Andrade, en su carácter de Procurador General de la República, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento, expedido por el Presidente de la República el veintiséis de octubre de dos mil dieciséis (fojas veintiocho y veintinueve del expediente), por lo que se encuentra legitimado para promover la acción.

35. Apoya la anterior conclusión la tesis P./J. 98/2001, publicada en la página ochocientos veintitrés del tomo XIV, septiembre de dos mil uno, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que a la letra señala:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Procurador General de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el Procurador General de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna.”

² Vigente, en términos del artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, antes transcrito.

36. **CUARTO.** Este Tribunal Pleno advierte que el uno de agosto de dos mil diecinueve fue publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el “Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal del Distrito Federal y de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México”, por el que se reformó, entre otros el artículo 224 del Código Penal impugnado.

37. No obstante, este Decreto no constituye un nuevo acto legislativo para efectos de la causa de improcedencia establecida en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la Materia que textualmente dispone:

“ARTÍCULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

(...)

V. **Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; (...).”**

38. Del artículo antes transcrito, se desprende que las controversias constitucionales son improcedentes cuando han cesado los efectos de la norma general o el acto impugnado, lo cual implica que hayan dejado de surtir efectos jurídicos.

39. La causa de improcedencia mencionada resulta aplicable a las acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 65 de la citada Ley Reglamentaria, que prevé la aplicabilidad de las causas de improcedencia que se establecen en el artículo 19, con excepción de determinados supuestos:

“ARTÍCULO 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor, de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad.”

40. Luego, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, es dable afirmar que la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, antes citado, se actualiza cuando dejan de producirse los efectos de la norma general cuya invalidez se demanda, al constituir ésta el único objeto de análisis en este medio de control constitucional.

41. Lo anterior puede ser resultado de la modificación de la norma impugnada; sin embargo, deben satisfacerse dos aspectos: (i) uno de carácter formal, consistente en haber llevado a cabo un procedimiento legislativo y (ii) otro de carácter material, consistente en que el cambio sea sustantivo, es decir, que impacte en el sentido o alcance normativo; tal como se desprende de la siguiente tesis de jurisprudencia:

“Época: Décima Época

Registro: 2012802

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 35, Octubre de 2016, Tomo I

Materia(s): Común

Tesis: P./J. 25/2016 (10a.)

Página: 65

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al

sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.”

42. Ahora bien, en el caso, la promovente solicitó la invalidez de las porciones normativas destacadas de los párrafos segundo y tercero de la fracción X del artículo 224 del Código Penal para el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el ocho de marzo de dos mil diecisiete, del tenor literal siguiente:

“ARTÍCULO 224. Además de las penas previstas en el artículo 220 de este Código, se impondrá de dos a seis años de prisión, cuando el robo se cometa:

(...)

X. En contra del equipamiento y mobiliario urbano de la Ciudad de México.

Se entiende por equipamiento urbano: el conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario urbano, destinados a prestar a la población servicios públicos, de administración pública, de educación y cultura; de comercio, de salud y asistencia; de deporte y de recreación, de traslado y de transporte y otros, para satisfacer sus necesidades y su bienestar.

Se entiende por mobiliario urbano: Los elementos complementarios al equipamiento urbano, ya sean fijos, móviles, permanentes o temporales, ubicados en la vía pública o en espacios públicos formando parte de la imagen de la Ciudad, los que, según su función, se aplican para el descanso, comunicación, información, necesidades fisiológicas, comercio, seguridad, higiene, servicio, jardinería, así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano; (...).”

43. El uno de agosto de dos mil diecinueve se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el “Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal del Distrito Federal y de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México”, el cual entró en vigor, conforme al artículo transitorio primero, el día siguiente al de su publicación³. Entre las normas que fueron objeto del mismo, se encuentra la impugnada en la presente acción, quedando de la siguiente forma:

ARTÍCULO 224. Además de las penas previstas en el artículo 220 de este Código:

A) Se impondrá de dos a seis años de prisión, cuando el robo se cometa:

(...)

III. En contra del equipamiento y mobiliario urbano de la Ciudad de México.

Se entiende por equipamiento urbano: el conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario urbano, destinados a prestar a la población servicios públicos, de administración pública, de educación y cultura; de comercio, de salud y asistencia; de deporte y de recreación, de traslado y de transporte y otros, para satisfacer sus necesidades y su bienestar.

Se entiende por mobiliario urbano: Los elementos complementarios al equipamiento urbano, ya sean fijos, móviles, permanentes o temporales, ubicados en la vía pública o en espacios públicos formando parte de la imagen de la Ciudad, los que, según su función, se aplican para el descanso, comunicación, información, necesidades fisiológicas, comercio, seguridad, higiene, servicio, jardinería, así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano;
(...).”

44. Como se advierte, aun cuando se cumplió con el criterio formal, al haberse reformado y publicado la norma a través de un procedimiento legislativo, ésta no sufrió un cambio sustantivo, pues no se modificó ni su sentido ni su alcance normativo.

³ TRANSITORIOS

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

45. Esto es así, ya que la modificación únicamente atendió a una reestructura del artículo impugnado, reubicando al tipo penal y sus sanciones de la fracción X al ahora, apartado A, fracción III, sin que se advierta de su lectura alguna modificación en su contenido.
46. **QUINTO.** Al no haberse hecho valer por las partes alguna otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni advertirse de oficio alguno por este Alto Tribunal, se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados.
47. El Procurador General de la República considera que los párrafos segundo y tercero de la fracción X del artículo 224 del Código Penal para el Distrito Federal son inconstitucionales, esencialmente, porque la configuración típica del delito de “robo en contra del equipamiento y mobiliario urbano de la Ciudad de México” contraviene los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, pues la vaguedad y ambigüedad de los conceptos “y otros” y “así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano” vulneran el principio de legalidad, en sus vertientes de taxatividad y reserva de ley, la garantía de exacta aplicación de la ley penal y, en consecuencia, los principios de certeza y seguridad jurídica.
48. A fin de analizar los argumentos del promovente, debe tenerse en cuenta lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 29/2011⁴, 11/2013⁵, 9/2014⁶ y 95/2014⁷.
49. El principio de legalidad en materia penal, previsto en los artículos 14 de la Constitución Federal⁸ y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁹, está integrado de la siguiente forma: principio de taxatividad (*nullum crimen sine lege stricta o sine lege certa*); principio de no retroactividad (*nullum crimen sine lege previa*); y principio de reserva de ley (*nullum crimen sine lege scripta*)¹⁰.
50. De estas tres formulaciones del principio de legalidad en materia penal, se desprende la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna a la característica de tipicidad del delito, entendida como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis descrita en la ley y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico.
51. La tipicidad es un presupuesto indispensable de acreditamiento del injusto penal y constituye la base fundamental del referido principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, como pilar del sistema de derecho penal en un Estado democrático de derecho.

⁴ Resuelta en sesión de veinte de junio de dos mil trece, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. La Ministra Luna Ramos votó en contra.

⁵ Resuelta en sesión de siete de julio de dos mil catorce, bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

⁶ Resuelta en sesión de seis de julio de dos mil quince, bajo la Ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, por mayoría de ocho votos de los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza con precisiones, Medina Mora I. con precisiones, Sánchez Cordero de García Villegas con precisiones, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz votaron en contra, aunque con el sentido, por incompetencia del órgano emisor; el Ministro Pardo Rebolledo votó en contra, por la validez de la norma impugnada.

⁷ Resuelta en sesión de siete de julio de dos mil quince, bajo la Ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por razones distintas, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

⁸ **ARTÍCULO 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

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

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

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

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

¹⁰ Véase Moreso, José Juan, “Principio de legalidad y causas de justificación (Sobre el alcance de la taxatividad)”, *Doxa. Cuadernos de filosofía del Derecho*, número 24, Universidad de Alicante, 2001, p. 525.

52. Específicamente, el principio de taxatividad se relaciona con una exigencia de racionalidad lingüística; constituye un importante límite al legislador penal, en el que subyacen dos valores fundamentales: la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho¹¹; se traduce en un auténtico deber constitucional del legislador, conforme al cual está obligado a formular en términos precisos los supuestos de hecho de las normas penales¹². En otros términos, el principio de taxatividad puede definirse como la exigencia de que los textos en que se prevén las normas penales describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas¹³, a partir de dos directrices: la reducción de vaguedad en los conceptos utilizados para definir los comportamientos penalmente prohibidos y la preferencia por el uso de términos descriptivos y no valorativos¹⁴.

53. La precisión de las disposiciones es una cuestión de grado¹⁵; por ello, lo que se busca con este tipo de análisis no es validar las normas si y sólo si se detecta la certeza absoluta de los mensajes del legislador, ya que ello es lógicamente imposible, sino más bien que el grado de imprecisión sea razonable, es decir, que el precepto sea lo suficientemente claro para reconocer su validez, por estimarse que el mensaje legislativo cumplió esencialmente su cometido, dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma¹⁶.

54. Sin embargo, el otro extremo sería la imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre, por no saber a ciencia cierta cómo actuar frente a la nueva norma; la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho, se insiste, son los valores subyacentes al principio de taxatividad.

55. Por otro lado, el principio de reserva de ley se vincula con la exigencia de que los delitos y las penas sean fijados en exclusiva por los órganos legislativos, de tal forma que, por mandato constitucional, dicha facultad es indelegable.

¹¹ Véase Ferreres Comella, Víctor, *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia*, Civitas, Madrid, 2002, p. 21.

¹² Véase, Moreso, José Juan, "Principio de legalidad y causas...", op. cit., p. 527.

¹³ Véase, Ferreres Comellas, Víctor, *El principio de taxatividad en materia penal...* op. cit., p. 21.

¹⁴ Véase, Moreso, José Juan, "Principio de legalidad y causas...", op. cit., p. 527.

¹⁵ Al respecto, señala Víctor Ferreres: "Ahora bien [...] la precisión de las disposiciones es una cuestión de grado. La precisión y la imprecisión constituyen los extremos de un continuo en el que existen infinidad de grados. No es fácil determinar a partir de qué zona del continuo hay que considerar la imprecisión deja de ser «tolerable» y pasa a ser «excesiva» [...] Como la precisión o imprecisión se predica finalmente del precepto enjuiciado, ocurrirá entonces lo siguiente: a) Si se concluye que el precepto es suficientemente preciso, se considerara que es constitucionalmente válido (a los efectos del test de taxatividad), *aunque se presenten algunos casos dudosos*. 2) Si, por el contrario, se concluye que el precepto es demasiado impreciso, se reputará constitucionalmente inválido y, en consecuencia, no se podrá aplicar a ningún caso, *aunque se trate de un caso claro*". Véase, Ferreres Comella, Víctor, *El principio de taxatividad...*, op. cit., p. 120.

¹⁶ En este mismo sentido, la Primera Sala ha redefinido la taxatividad en el siguiente criterio aislado: "**PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.** El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas". Tesis número 1ª. CXCLII/2011, Emitida por la Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, 10a. Época; Libro I, octubre de 2011, tomo 2, página 1094. Amparo en revisión 448/2010. 13 de julio de 2011. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

56. Al respecto, este Tribunal Pleno comparte el criterio sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar lo que se conoce como “normas penales en blanco”¹⁷, cuya inconstitucionalidad deriva del hecho de que la norma penal remite a otra que no tiene carácter de ley en sentido formal, integrando en la descripción típica regulaciones de carácter meramente reglamentario o administrativo y autorizando, en consecuencia, la participación del Poder Ejecutivo en la configuración de las conductas punibles.

57. Luego entonces, con la finalidad de permitir a los particulares la previsibilidad de las consecuencias de sus actos y, por lo tanto, la planeación de la vida cotidiana, así como de proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas, las infracciones y sanciones deben establecerse en una ley en sentido formal y material, lo que implica que solamente a través de ésta puede desarrollarse esta categoría de normas punitivas; además de que sus elementos deben consignarse de manera clara y precisa para permitir su actualización previsible y controlable por las partes involucradas.

58. En este sentido, la garantía de exacta aplicación de la ley penal se extiende también a esta última, la cual debe quedar redactada de tal forma que los términos empleados para describir las conductas típicas y prever las penas correspondientes sean claros, precisos y exactos y abarquen todos los elementos, características, condiciones, términos y plazos, para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado¹⁸.

59. Ahora bien, conforme al marco anterior, se analizará la validez constitucional de las normas impugnadas en la presente acción, que a la letra establecen:

“ARTÍCULO 224. Además de las penas previstas en el artículo 220 de este Código, se impondrá de dos a seis años de prisión, cuando el robo se cometa:

(...)

X. En contra del equipamiento y mobiliario urbano de la Ciudad de México.

Se entiende por equipamiento urbano: el conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario urbano, destinados a prestar a la población servicios públicos, de administración pública, de educación y cultura; de comercio, de salud y asistencia; de deporte y de recreación, de traslado y de transporte y otros, para satisfacer sus necesidades y su bienestar.

Se entiende por mobiliario urbano: Los elementos complementarios al equipamiento urbano, ya sean fijos, móviles, permanentes o temporales, ubicados en la vía pública o en espacios públicos formando parte de la imagen de la Ciudad, los que, según su función, se aplican para el descanso, comunicación, información, necesidades fisiológicas, comercio, seguridad, higiene, servicio, jardinería, así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano; (...).

60. Como se advierte, por un lado, la porción normativa “y otros” del párrafo segundo vulnera el principio de taxatividad, puesto que, aun cuando se refiere a cualquier otro servicio destinado a satisfacer las necesidades y el bienestar de la población, la indeterminación generada por la cantidad de supuestos que podrían encuadrar en esta hipótesis, pero no pueden ser previsibles por lo particulares o las autoridades, propicia inseguridad jurídica.

61. Efectivamente, la potencial sobre inclusión de hipótesis, dada la ambigüedad en la configuración de uno de los elementos normativos del tipo penal, autoriza la sanción arbitraria e, incluso, en algunos casos, desproporcionada de supuestos determinables por los operadores jurídicos (no necesariamente contemplados por el legislador), cuando éstos estimen que el bien de que se trate corresponde a un servicio destinado a satisfacer una necesidad o el bienestar de la población.

¹⁷ Al resolver, en sesión de diez de junio de dos mil quince, el amparo directo en revisión 5902/2014, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, por unanimidad de cinco votos.

¹⁸ El análisis anterior se encuentra en la tesis aislada P. IX/95, publicada en la página 82, del Tomo I, correspondiente a mayo de 1995 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro y texto son los siguientes: **“EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA.** La interpretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea 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, resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República.”

- 62.** De este modo, resulta fundado el concepto de invalidez planteado por el accionante, al existir vaguedad en los términos empleados por el legislador local y permitir que las autoridades realicen una función tipificadora de cierre o construcción final de la descripción típica, con lo cual se viola el principio de taxatividad, como derivación del principio de legalidad en materia penal, que prevé el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal; de ahí que deba declararse la invalidez de la porción normativa cuestionada.
- 63.** Por otro lado, la diversa porción normativa “así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano” del párrafo tercero vulnera el principio de reserva de ley, pues la Asamblea Legislativa remitió, para la definición de uno de los elementos normativos que integran el tipo penal, esto es, el concepto de “mobiliario urbano”, a lo que definan las referidas autoridades administrativas.
- 64.** Lo anterior constituye una “norma penal en blanco”, de acuerdo con la interpretación sostenida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación -a que se hizo alusión en párrafos anteriores-, pues la norma remite a otra que no tiene carácter de ley en sentido formal, integrando a la descripción típica regulaciones reglamentarias o administrativas; con lo cual el órgano legislativo autoriza la participación del ejecutivo en la configuración de las conductas punibles, delegando su facultad exclusiva para establecer los delitos y las penas.
- 65.** De esta forma, también resulta fundado el concepto de invalidez hecho valer por el accionante, al violentarse el principio de reserva de ley, como derivación del principio de legalidad en materia penal, que establece el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal; de ahí que deba declararse la invalidez de la porción normativa combatida.
- 66.** Por último, de acuerdo con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la Materia, procede declarar por extensión la invalidez del artículo 224, apartado A, fracción III, reformado, mediante decreto publicado el uno de agosto de dos mil diecinueve, en atención a que contiene las mismas porciones normativas declaradas inválidas y que por tanto, comparten los mismos vicios de inconstitucionalidad advertidos por el Tribunal Pleno.
- 67. SEXTO.** De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 45, párrafo primero, aplicables a las acciones de inconstitucionalidad en términos del artículo 73, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹⁹, las declaratorias de invalidez a que se refiere este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso de la Ciudad de México. La invalidez decretada tendrá efectos retroactivos a la fecha de entrada en vigor de las normas impugnadas, acorde con lo dispuesto por el artículo 45, párrafo segundo, de la citada Ley Reglamentaria²⁰.
- 68.** Por lo expuesto y fundado, se resuelve:
- 69. PRIMERO.** Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.
- 70. SEGUNDO.** Se declara la invalidez del artículo 224, fracción X, párrafos segundo, en su porción normativa “y otros” y, tercero, en su porción normativa “así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano”, del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el ocho de marzo de dos mil diecisiete y, por extensión, la del artículo 224, apartado A, fracción III, párrafos segundo, en su porción normativa “y otros” y, tercero, en su porción normativa “así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano”, del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el primero de agosto de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos retroactivos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México, en los términos precisados en el considerando quinto de esta ejecutoria.
- 71. TERCERO.** Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, la Gaceta Oficial de la Ciudad de México y el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

¹⁹ **ARTÍCULO 41.** Las sentencias deberán contener:

(...)

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

ARTÍCULO 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (...)

ARTÍCULO 73. Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

²⁰ **ARTÍCULO 45.** (...)

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que registrarán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

72. **Notifíquese;** por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.
73. Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:
74. **En relación con el punto resolutivo primero:**
75. Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.
76. Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por ser una norma penal, Aguilar Morales por diversas razones, Pardo Rebolledo por ser una norma penal, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en no sobreseer respecto del artículo 224, fracción X, párrafos segundo y tercero, del Código Penal para el Distrito Federal.
77. **En relación con el punto resolutivo segundo:**
78. Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, consistente en declarar la invalidez del artículo 224, fracción X, párrafos segundo, en su porción normativa “y otros”, y tercero, en su porción normativa “así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano”, del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el ocho de marzo de dos mil diecisiete. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.
79. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández con salvedades, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, consistente en declarar la invalidez, por extensión, del artículo 224, apartado A), fracción III, párrafos segundo, en su porción normativa “y otros”, y tercero, en su porción normativa “así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano”, del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el primero de agosto de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.
80. Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México, y 2) determinar que, en cada caso concreto y atendiendo a las circunstancias particulares y a los principios generales y disposiciones legales aplicables en materia penal, la invalidez decretada pueda tener efectos retroactivos.
81. **En relación con el punto resolutivo tercero:**
82. Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.
83. Los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Norma Lucía Piña Hernández no asistieron a la sesión de primero de octubre de dos mil diecinueve por desempeñar una comisión oficial.
84. El señor Ministro Eduardo Medina Mora I. no asistió a la sesión de siete de octubre de dos mil diecinueve previo aviso al Tribunal Pleno.

85. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.
86. Firman los señores Ministros Presidente y el encargado del engrose, con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

PRESIDENTE

(Firma)

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

ENCARGADO DEL ENGROSE

(Firma)

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

(Firma)

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2017, PROMOVIDA POR EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

En sesión pública celebrada el siete de octubre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 23/2017 promovida por el entonces Procurador General de la República, en la que se estudió la constitucionalidad del artículo 224, fracción X, párrafos segundo y tercero, del Código Penal para el Distrito Federal.²¹

Al respecto, el Tribunal Pleno determinó que la porción normativa “y otros” ubicada en el segundo párrafo del artículo impugnado es inconstitucional por ser contraria al principio de taxatividad. Asimismo, declaró la invalidez de la porción normativa “así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano” ubicada en el tercer párrafo de dicho precepto, por considerarla contraria al principio de reserva de ley.

Aunado a ello, una mayoría estimó procedente declarar la *invalidez por extensión* del artículo 224, apartado A, fracción III, párrafos segundo, en su porción normativa “y otros”, y tercero, en su porción normativa “así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano” del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante decreto de primero de agosto de dos mil diecinueve. Ello, al estimar que comparten los mismos vicios de inconstitucionalidad advertidos por el Tribunal Pleno.

Presento este voto, pues aunque concuerdo con el sentido de la resolución, no comparto todas las consideraciones en las que se sustenta. En concreto, disiento de las razones en las que se apoyó la mayoría para sostener (A) la declaratoria de invalidez de la porción normativa “así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano”, así como (B) la declaratoria de invalidez por extensión.

A. Inconstitucionalidad del artículo 224, fracción X, párrafo tercero, en la porción normativa “así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano”

Como ya lo adelanté, en este caso el Pleno decidió que el artículo 224, fracción X, párrafo tercero, en la porción normativa “así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano”, es contraria al principio de reserva de ley, **toda vez que se trata de una “norma penal en blanco”**.

Para alcanzar dicha conclusión, la sentencia retoma las consideraciones sostenidas por la Primera Sala en el amparo directo en revisión 5902/2014²², donde se estableció que la inconstitucionalidad de ese tipo de normas deriva del hecho de que remiten a regulaciones de carácter reglamentario o administrativo, autorizando la participación del Poder Ejecutivo en la configuración de las conductas punibles. Así, dado que en el caso concreto la norma analizada remite a regulaciones administrativas a efecto de definir el elemento normativo del tipo penal consistente en el “*mobiliario urbano*”, el Tribunal Pleno estimó que la misma es inconstitucional.

En este sentido, **la sentencia parece asumir que todas las normas penales que remitan a disposiciones administrativas para complementar el tipo son inconstitucionales por ese solo motivo.** No estoy de acuerdo con esta premisa.

²¹ **ARTÍCULO 224.** Además de las penas previstas en el artículo 220 de este Código, se impondrá de dos a seis años de prisión, cuando el robo se cometa:
X. En contra del equipamiento y mobiliario urbano de la ciudad de México.

Se entiende por equipamiento urbano: el conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario urbano, destinados a prestar a la población servicios públicos, de administración pública, de educación y cultura; de comercio, de salud y asistencia; de deporte y de recreación, de traslado y de transporte y otros, para satisfacer sus necesidades y su bienestar.

Se entiende por mobiliario urbano: Los elementos complementarios al equipamiento urbano, ya sean fijos, móviles, permanentes o temporales, ubicados en la vía pública o en espacios públicos formando parte de la imagen de la Ciudad, los que, según su función, se aplican para el descanso, comunicación, información, necesidades fisiológicas, comercio, seguridad, higiene, servicio, jardinería, así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano; [...].

²² Aprobado en sesión de diez de junio de dos mil quince, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

En primer lugar, es importante señalar que, como bien se precisa en el fallo, la Primera Sala de este Alto Tribunal ha reconocido que las normas penales en blanco —entendidas como aquellas que remiten a ordenamientos o leyes no penales para llenar algunos de los elementos del tipo— son problemáticas de cara al principio de legalidad y reserva de ley cuando *reenvían* a una norma que no tiene el carácter de ley (por ejemplo, reglamentos y acuerdos administrativos)²³. Sin embargo, dicha Sala también ha sostenido que **no todas las normas penales en blanco son contrarias al principio de legalidad y a la reserva de ley cuando remiten a normas extrapenales**.

En efecto, en el amparo en revisión 582/2010 resuelto bajo mi Ponencia²⁴, la Primera Sala sostuvo que, por razones de unidad del ordenamiento así como de eficacia de protección jurídica, en determinadas materias y cuestiones, y con límites determinados, es permisible que el legislador redacte los tipos penales con una regulación extrapenal. Así, se ha sostenido que en materias en donde existen cuestiones que escapan a las posibilidades de regulación de la ley —como sucede en el derecho penal ecológico—, es legítimo conceder al Poder Ejecutivo un espacio de intervención limitado, relacionado con cuestiones técnicas, científicas o especificaciones de datos.

Con todo, en este precedente también se explicó que la necesidad de acudir a elementos extrapenales para tutelar adecuadamente ciertos bienes jurídicos no significa que deba abdicarse de los principios penales, sino que debe buscarse un adecuado equilibrio entre ambas finalidades. Así, la Primera Sala recordó que para que la remisión a un ordenamiento penal sea válida es necesario: (1) que la tipicidad penal tenga un bien jurídico de referencia claramente determinado —es decir, “que el núcleo de la conducta punible esté en ley y que esté precisamente descrita, al igual que la pena a imponer”—, y (2) que esté justificada en atención al bien jurídico tutelado²⁵. Dicho criterio fue reiterado en los amparos en revisión 828/2010²⁶ y 500/2012²⁷.

Por lo demás, cabe señalar que otros tribunales del mundo han sostenido un enfoque similar, al considerar que la reserva de ley en materia penal no impide la existencia de las denominadas “leyes penales en blanco”, aunque bajo ciertas condiciones²⁸. En este sentido, por ejemplo, el Tribunal Constitucional Español ha señalado que la remisión a normas extrapenales es admisible constitucionalmente siempre que cumpla los siguientes requisitos: **a)** que el reenvío normativo sea expreso y esté justificado en razón del bien jurídico protegido por la norma penal; **b)** que la ley, además de señalar la pena, contenga el núcleo esencial de la prohibición; y **c)**, sea satisfecha la exigencia de certeza²⁹.

En este contexto, estimo que **fue incorrecta la metodología con que se analizó el concepto de invalidez hecho valer por el Procurador General de la República**. A mi juicio, para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la remisión que hace el artículo 224, fracción X, párrafo tercero, a las decisiones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano, **no bastaba con constatar que se trata de una norma penal en blanco, sino que era necesario analizar (1)** si el núcleo esencial de la prohibición está debidamente descrito en el tipo; y **(2)** si la remisión está justificada en atención al bien jurídico tutelado.

²³ Véase la tesis 1a. LXXII/2016 de rubro y texto siguiente: “**LEYES PENALES EN BLANCO. PROBLEMÁTICA DE CONSTITUCIONALIDAD DE AQUÉLLAS**. El problema de constitucionalidad de las denominadas “leyes penales en blanco” no se plantea cuando la norma penal remite a otra de naturaleza extrapenal en sentido formal y material (para quedar plenamente integrada), sino únicamente cuando se reenvía a otra norma que no tiene el carácter de ley en sentido formal, dando así entrada en la descripción típica a regulaciones de procedencia reglamentaria o hasta meramente administrativa y, en consecuencia, a una participación del Poder Ejecutivo en la configuración de los tipos penales”.

²⁴ Aprobado en sesión de nueve de marzo de dos mil once, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

²⁵ Este estándar fue sostenido por la Primera Sala desde el **amparo en revisión 1911/2009**, en donde se explicó que “*no se viola el principio de reserva absoluta de la ley siempre que el reenvío normativo esté justificado en razón del bien jurídico protegido y que la ley penal, además de señalar la pena, contenga el núcleo esencial de la prohibición y sea satisfecha la exigencia de certeza, esto es, de la suficiente concreción para que la conducta calificada de delictiva quede suficientemente precisada con el complemento indispensable de la norma a la que la ley penal se remite*”.

²⁶ Aprobado en sesión de diecinueve de enero de dos mil once, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (Ponente) y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

²⁷ Aprobado en sesión de veintiséis de septiembre de dos mil doce, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente).

²⁸ En este sentido se ha pronunciado, por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia en la sentencia C-605/06 en donde sostuvo que la “*integración o complementación de un tipo penal en blanco con disposiciones expedidas por autoridades administrativas no constituye, per se, una vulneración del principio de legalidad penal, que consagra la garantía de que nadie será juzgado por conducta que no esté previamente descrita en la ley*”.

²⁹ Es decir: que “*la conducta calificada de delictiva quede suficientemente precisada con el complemento indispensable de la norma a la que la ley penal se remite, y resulte de esta forma salvaguardada la función de garantía de tipo con la posibilidad de conocimiento de la actuación penalmente conminada*”. Sentencia 101/2012, de 8 de mayo, BOE núm. 134, de 05 de junio de 2012.

Ahora bien, no obstante lo anterior, considero que **de aplicarse el estándar adecuado al caso concreto la porción normativa en estudio efectivamente vulnera el principio de reserva de ley**. Esto último, pues si bien es cierto que el núcleo de la prohibición del delito de robo y la agravante están claramente comprendidos en la ley³⁰ —lo que permite concluir que la remisión en cuestión funciona simplemente como un complemento para concretar el objeto indirecto del delito y no como una delegación total—; también lo es que no se advierte que la remisión esté suficientemente justificada, pues para determinar qué es “*mobiliario urbano*” no parece indispensable que exista una determinación por parte de una autoridad administrativa.

En efecto, como se advierte del resto del precepto impugnado, en este caso el legislador estaba en posibilidad de establecer —y de hecho así lo hizo— una definición genérica del término “*mobiliario urbano*”, en función de las cualidades específicas del bien, sin necesidad de condicionar dicha naturaleza a lo que disponga el Ejecutivo. Así, a diferencia de otros supuestos, considero que en este caso ni la complejidad o el dinamismo de la materia, ni las características del bien jurídico tutelado, justificaban suficientemente la remisión que hace el precepto a las decisiones de una autoridad administrativa, a fin de determinar qué se considerará “*mobiliario urbano*” para efectos de la agravante de robo.

Por todas estas razones es que estuve de acuerdo con la declaratoria de invalidez del artículo 224, fracción X, párrafo tercero, del Código Penal para el Distrito Federal en la porción normativa analizada.

B. Invalidez por extensión del artículo 224, apartado A, fracción III, párrafos segundo, en su porción normativa “y otros”, y tercero, en su porción normativa “así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano”

Durante la discusión de este asunto, el Tribunal Pleno advirtió que el artículo 224, fracción X, en que se contenían las porciones normativas impugnadas, **fue reformado** mediante Decreto publicado el primero de agosto de dos mil diecinueve en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México. Sin embargo, también se advirtió que con motivo de dicha reforma dichas porciones únicamente fueron reubicadas al apartado A), fracción III, párrafos segundo y tercero, respectivamente, del artículo 224 del Código Penal para el Distrito Federal, **sin alterar el contenido de las mismas**.

En atención a lo anterior, el Pleno consideró que dicha reforma no constituía un nuevo acto legislativo, por lo que procedió al estudio de fondo de las normas impugnadas. Con todo, al discutirse el apartado de efectos, y toda vez que el Pleno declaró la inconstitucionalidad del artículo 224, fracción X, párrafos segundo, en su porción normativa “y otros”, y tercero, en su porción normativa “*así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano*”, una mayoría de Ministras y Ministros acordó extender dicha invalidez al artículo 224, apartado A, fracción III, en las porciones normativas iguales a las aquí analizadas, precisamente por ser materialmente idénticas.

Ahora bien, **aunque estuve de acuerdo con la invalidez de este último precepto, no comparto las razones que la motivaron**.

Como se precisa en los párrafos 44 y 45 de la sentencia, la reforma al artículo 224 del Código Penal para el Distrito Federal publicada el primero de agosto de dos mil diecinueve no representó un cambio al sentido o alcance normativo del precepto impugnado. Es decir, no implicó la creación de una “nueva” norma jurídica o una norma “distinta”. En este sentido, **me parece que lo técnicamente correcto en este caso era declarar la invalidez directa de las porciones normativas del precepto impugnado en su texto posterior a la reforma, y no por extensión**.

³⁰ **Artículo 220 del Código Penal para el Distrito Federal.** Al que con ánimo de dominio y sin consentimiento de quien legalmente pueda otorgarlo, se apodere de una cosa mueble ajena, se le impondrán: [...].

Efectivamente, a mi modo de ver, la figura de la invalidez por extensión a que hace referencia la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución³¹, se refiere a la posibilidad de invalidar normas *distintas* a la invalidada en la sentencia, por tener vicios similares o depender de aquella. Por tanto, dado que en el presente caso la reforma no implicó la creación de una norma nueva o distinta, sino que se trata en realidad de la *misma* norma, estimo que su invalidez no puede depender de una declaración adicional “por extensión”, sino del propio estudio de fondo.

En esa medida, aunque estuve de acuerdo con la invalidez de ciertas porciones del artículo 224 en su nueva redacción, considero que dicha declaratoria debió reconocerse de forma directa y no por extensión, como hace la sentencia.

(Firma)

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

³¹ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: [...] **IV.** Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; [...].

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2017, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE SIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE.

1. En este asunto, la entonces Procuraduría General de la República solicitó se declarara la invalidez de las porciones normativas “y otros” y “*así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo urbano y vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano*”, contenidas, respectivamente, en los párrafos segundo y tercero de la fracción X del artículo 224 del Código Penal para el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, reformados mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el ocho de marzo de dos mil diecisiete, al considerarlas violatorias, entre otros principios, del principio de taxatividad y reserva de ley, consagrados en el artículo 14, párrafo tercero de nuestra Constitución Federal.

2. El precepto impugnado, en la parte conducente, señala:

Artículo 224. Además de las penas previstas en el artículo 220 de este Código, se impondrá de dos a seis años de prisión, cuando el robo se cometa:

[...]

X. En contra del equipamiento y mobiliario urbano de la Ciudad de México.

Se entiende por equipamiento urbano: el conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario urbano, destinados a prestar a la población servicios públicos, de administración pública, de educación y cultura; de comercio, de salud y asistencia; de deporte y de recreación, de traslado y de transporte y otros, para satisfacer sus necesidades y su bienestar.

Se entiende por mobiliario urbano: Los elementos complementarios al equipamiento urbano, ya sean fijos, móviles, permanentes o temporales, ubicados en la vía pública o en espacios públicos formando parte de la imagen de la Ciudad, los que, según su función, se aplican para el descanso, comunicación, información, necesidades fisiológicas, comercio, seguridad, higiene, servicio, jardinería, así como aquellos otros muebles que determinen la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Comisión Mixta de Mobiliario Urbano;

[Lo subrayado no es de origen y corresponde a las porciones normativas cuestionadas].

3. El Tribunal Pleno, en sesión del pasado uno de octubre, por unanimidad de nueve votos estimó fundado ese motivo de disenso y declaró la invalidez de las porciones normativas cuestionadas –en esa ocasión no asistieron los Ministros González Salas y Piña Hernández por haber estado en una comisión oficial–, y en la sesión de siete siguiente, por mayoría de nueve votos, se hizo extensiva dicha invalidez al numeral 224, apartado A, fracción III, párrafos segundo y tercero de ese mismo código punitivo, reformado mediante Decreto publicado el uno de agosto último.
4. Ahora bien, aunque estuve de acuerdo con lo anterior debido a que las porciones normativas indicadas efectivamente generan incertidumbre jurídica a sus destinatarios, debo precisar lo siguiente:
5. Por un lado, existen tipos penales de delitos relacionados con materias altamente especializadas, cuyo adecuado entendimiento justifica el uso de elementos normativos de carácter técnico, donde su delimitación válidamente podría hacerse en ordenamientos distintos al código penal, pero no por ello estaríamos en presencia de “normas penales en blanco”.
6. Por otro, si el Tribunal Pleno ya había determinado que con motivo de la reforma de uno de agosto del año en curso al invocado artículo 224, la fracción X de referencia sólo cambio de lugar, correspondiéndole ser ahora la III del apartado A de ese mismo precepto, la invalidez decretada inicialmente, generó la expulsión de las porciones normativas declaradas inconstitucionales del citado ordenamiento jurídico, con independencia de su nueva ubicación, dado que se trata de las mismas disposiciones normativas. De ahí que quizá no estábamos ante una clara “extensión” de invalidez hacia un acto legislativo diverso, sino de una simple consecuencia.

-0-

(Firma)

MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

(Firma)

LIC. RAFAEL COELLO CETINA