

*Gobierno del Estado  
Libre y Soberano de Chihuahua*



Registrado como  
Artículo  
de segunda Clase de  
fecha 2 de Noviembre  
de 1927

Todas las leyes y demás disposiciones supremas son obligatorias por el sólo hecho de publicarse en este Periódico.

Responsable: La Secretaría General de Gobierno. Se publica los Miércoles y Sábados.

Chihuahua, Chih., miércoles 26 de febrero de 2020.

No. 17

**Folleto Anexo**

**SENTENCIA EMITIDA POR EL PLENO DE  
LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE  
LA NACIÓN PARA RESOLVER LA ACCIÓN  
DE INCONSTITUCIONALIDAD N° 05/2016  
PROMOVIDA POR LA COMISIÓN DE LOS  
DERECHOS HUMANOS**



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
5/2016  
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE  
LOS DERECHOS HUMANOS**

**MINISTRO PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK  
SECRETARIO: RON SNIPELISKI NISCHLI  
ELABORÓ: AGUSTÍN ALONSO CARRILLO SALGADO**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al quince de agosto de dos mil diecinueve.

**VISTOS** para resolver los autos de la acción de inconstitucionalidad 5/2016, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y

**RESULTANDO**

- 1. Presentación de la demanda.** El veinticinco de enero de dos mil dieciséis, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad para solicitar la declaración de invalidez del artículo 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua, reformado mediante el Decreto 1056/2015 I P.O. que fue publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil quince.
- 2.** En su único concepto de invalidez, la Comisión afirma que la norma general impugnada vulnera los derechos humanos consagrados en los artículos 1°, 14, 16, primer párrafo y 20,

apartado B, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, porque su texto contiene un tipo penal abierto que no cumple con los principios de plenitud hermética y de taxatividad, vulnerando el derecho a la seguridad jurídica.

3. A su juicio, el tipo penal descrito en el artículo impugnado pretende punir la puesta en peligro o la materialización del daño a la agricultura estatal cuando no se cuente con documentación fitosanitaria, teniendo como bien jurídico tutelado la agricultura estatal;<sup>1</sup> sin embargo, en su redacción no se desprende un bien jurídico a proteger, tampoco porqué y quiénes son sujetos obligados a tales verificaciones, ni la norma legal a la que están sujetas las mismas. En consecuencia, como no refiere a qué tipo de verificaciones hace alusión ni la normatividad a la que obedece, no se cumple con la plenitud hermética, ya que será necesario acudir a otra legislación, no definida, donde incluso caben ordenamientos reglamentarios, para delimitar quiénes son destinatarios de la norma y los objetos, como productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos.

4. **Registro y turno de la demanda.** El veintiséis de enero de dos mil dieciséis, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, registrarla con el número 5/2016

---

<sup>1</sup> Foja 10.

y su turno al Ministro Javier Laynez Potisek para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

- 5. Admisión de la demanda.** El mismo veintiséis de enero, el Ministro instructor admitió la demanda en contra de los poderes Legislativo y Ejecutivo de Chihuahua, a quienes ordenó dar vista para que rindieran su informe y determinó dar vista a la Procuradora General de la República para que manifestase lo que correspondiera a su representación.
- 6. Informe de la autoridad promulgadora.** El quince de febrero de dos mil dieciséis, César Horacio Duarte Jáquez, ostentándose con el carácter de Gobernador del Estado de Chihuahua, rindió el informe en representación del Poder Ejecutivo.
- 7.** En éste, primero reconoció la promulgación y publicación del Decreto 1056/2015 I P.O., mediante el cual se reformó el artículo 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua.
- 8.** En segundo lugar, afirmó que la reforma en cuestión únicamente adicionó las palabras “o Interna Estatal” con la finalidad de agregar el Punto de Verificación Interna Estatal al tipo penal descrito en el artículo impugnado, unificando los conceptos del Código Penal de Chihuahua a lo dispuesto por el artículo 5, fracción LIV, de la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal de Chihuahua, en lo relativo a los puntos de verificación para la movilización de productos y subproductos vegetales.

9. En este sentido, sostuvo que la reforma no adicionó una nueva figura al Código Penal del Estado de Chihuahua, afirmando que desde la fecha en que se adicionó el Título Trigésimo, relativo a los “Delitos Contra el Desarrollo Fitosanitario”, sus artículos (370, 371, 372, 373 y 374) no han sido reformados de fondo.<sup>2</sup>
10. En relación con el único concepto de invalidez, afirma que los argumentos formulados sólo plantean una violación al principio de legalidad consagrado en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en ellos se alega la “falta de elementos en la creación del tipo penal por parte del legislador, en el supuesto de redactar el hecho que configura el delito de la forma más precisa y clara posible, para su exacta aplicación sin ambigüedades”<sup>3</sup>, pero fuera de ellos no existen argumentos que comprueben que el artículo impugnado contradice los demás preceptos constitucionales y convencionales que señaló como violados.
11. Para sostener la validez del artículo impugnado, señala que el mismo “fue propuesto para el fortalecimiento de los procesos de verificación de los productos y subproductos, garantizando su sanidad y tipificando como delitos los actos que pongan en riesgo la agricultura por el ingreso y movilización de los mismos dentro del territorio estatal o de igual manera la salud humana por el consumo de alimentos contaminados”<sup>4</sup>, reiterando que la reforma se llevó a cabo para adecuar y unificar el artículo

---

<sup>2</sup> Foja 63.

<sup>3</sup> Foja 66.

<sup>4</sup> Foja 66.

impugnado a los criterios contenidos en la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal.

**12.** Luego, cita el artículo 74 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal para sostener que se trata de una norma idéntica a la norma controvertida, distinguiendo ésta de aquella por competencia territorial, afirmando que no existe relación jerárquica entre las legislaciones federal y local, sino competencia determinada por la Constitución.<sup>5</sup> En apoyo a su argumentación invoca el criterio de la Segunda Sala contenido en la tesis aislada 2a. CXXIX/2010 de rubro: “NORMAS CONSTITUCIONALES. POR REGLA GENERAL REQUIEREN DE REGULACIÓN A TRAVÉS DE LEYES SECUNDARIAS, SIN QUE EL LEGISLADOR PUEDA APARTARSE DEL ESPÍRITU DE AQUELLAS.”<sup>6</sup>.

**13.** Finalmente, sostiene que no se formularon razonamientos lógico jurídicos encaminados a acreditar la invalidez de la norma reclamada, sino que la parte actora sólo se concreta a señalar su dicho sin motivarlo.

**14. Informe de la autoridad emisora.** El veintidós de febrero de dos mil dieciséis, Mayra Díaz Guerra y Jorge Neaves Chacón, ostentándose como Presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua y titular de la Secretaría de Servicios Parlamentarios

---

<sup>5</sup> Foja 67.

<sup>6</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXIII, enero de dos mil once, página 1474, número de registro: 163081.

y Vinculación Ciudadana de dicho órgano legislativo, respectivamente, suscribieron el informe en representación del Poder Legislativo.<sup>7</sup>

**15.** En éste planteó la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad argumentando que la reforma publicada el veintiséis de diciembre de dos mil quince sólo agregó al delito descrito en el artículo 371 la parte que señala la “verificación interna estatal”, siendo extemporánea respecto de la parte que tilda inconstitucional, la cual fue adicionada mediante el Decreto No. 529/2014 IV P.E., publicado en el periódico oficial del Estado de Chihuahua No. 19, el día siete de marzo del año dos mil quince.<sup>8</sup>

**16.** Por la misma razón, afirma que la materia de la presente acción de inconstitucionalidad sólo puede constreñirse a la parte del texto que se adicionó, empero, no manifiesta que sea inconstitucional.<sup>9</sup> Incluso, considera que en caso de que sí lo fuera, el único efecto sería que su texto mantuviera la redacción anterior a la adición.<sup>10</sup>

**17.** Enseguida, expuso las siguientes razones y fundamentos para desvirtuar que en el tipo penal descrito en el artículo impugnado no existe certidumbre en cuanto a los destinatarios de la norma, medios de comisión, bien jurídico tutelado, formas

---

<sup>7</sup> Por auto del día primero de marzo de dos mil dieciséis, el Ministro instructor sólo tuvo a la primera rindiendo dicho informe.

<sup>8</sup> Foja 70.

<sup>9</sup> Foja 72.

<sup>10</sup> Foja 73.

en que se materializa la evasión de un punto de revisión y que no se atiende al ánimo del sujeto activo.<sup>11</sup>.

- 18.** En primer lugar, sostiene que el bien jurídico tutelado por el delito descrito en el artículo impugnado es la sanidad vegetal en el Estado de Chihuahua, afirmando que se puede inferir por su ubicación en el título denominado “Delitos Contra el Desarrollo Fitosanitario” y también se puede desprender de la lectura de la exposición de motivos de la reforma que introdujo dicho título al Código Penal.
- 19.** Lo primero, porque el objetivo del único capítulo del título en cuestión es penar actos relacionados con la prevención de las enfermedades de la flora local, lo cual se reafirma con el contenido del artículo 370 del mismo ordenamiento, que impone una pena de dos a cinco años de prisión a la persona que ingrese, envíe o movilice vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos, siempre y cuando estos ocasionen o puedan ocasionar daños a la agricultura estatal y, además, que no cuenten con la documentación fitosanitaria;<sup>12</sup> lo segundo, porque en la exposición de motivos se puede leer que la agricultura es una actividad primaria en el sector de la actividad económica de Chihuahua y, por este motivo, debe garantizarse el irrestricto cumplimiento de las normas establecidas en materia de sanidad vegetal y, por ende, de las

---

<sup>11</sup> Foja 73.

<sup>12</sup> Foja 73.



obligaciones impuestas por los ordenamientos legales aplicables tendientes a regular la aplicación de las normas que establecen la verificación de los vegetales, sus productos o subproductos, transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos.<sup>13</sup>

**20.** En segundo lugar, niega que el artículo impugnado contenga un tipo penal abierto, primero, porque no remite a la aplicación de un ordenamiento jurídico diverso al propio Código Penal;<sup>14</sup> segundo, porque de la simple lectura de los artículos 370 a 374 se desprende que el sujeto obligado o destinatario de la norma es aquél que se encuentra obligado a cumplir la normatividad aplicable, es decir, la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal.<sup>15</sup> Por lo mismo, afirma que la norma va dirigida a personas físicas y morales que desarrollen o presten actividades o servicios fitosanitarios, que deban sujetarse a certificación y verificación fitosanitaria conforme a la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal de Chihuahua o “demás disposiciones legales aplicables” –sin especificar cuáles son- y para lo cual la Secretaría de Desarrollo Rural del Gobierno del Estado de Chihuahua cuenta con un Directorio Fitosanitario Estatal.<sup>16</sup>

**21.** En este sentido, afirma que no torna inconstitucional al artículo impugnado que el juzgador, en su aplicación, deba

---

<sup>13</sup> Foja 75.

<sup>14</sup> Foja 76.

<sup>15</sup> Foja 78 a 79.

<sup>16</sup> Foja 79.

realizar una interpretación sistemática y remitirse a la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal de Chihuahua, ya que la Suprema Corte ha sostenido que “la garantía de exacta aplicación de la ley no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de tal forma que los términos mediante los cuales se especifiquen los elementos sean claros, precisos y exactos”<sup>17</sup>.

**22.** Por lo mismo, considera que el juzgador válidamente puede remitirse a la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal de Chihuahua en la interpretación y aplicación del artículo impugnado en caso de necesitar definir de manera clara y precisa las palabras empleadas por el legislador en dicho tipo penal, ya que la misma es de orden público e interés social, de observancia general en todo el territorio estatal y tiene por objeto regular y promover la coordinación entre los diversos órdenes de gobierno en materia de sanidad vegetal, así como la aplicación y verificación de los sistemas de reducción de riesgos de contaminación física, química y microbiológica en las producción primaria de vegetales.<sup>18</sup>

**23.** Así, con base en la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal de Chihuahua, define los siguientes elementos del artículo impugnado:

---

<sup>17</sup> Foja 79.

<sup>18</sup> Foja 80.

- Al que evada un Punto de Verificación Interna o Interna Estatal, explicando el significado de ‘evadir’ como “eludir con arte o astucia una dificultad prevista” empleando la definición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.
- Teniendo la obligación de ser inspeccionado en el mismo.
- Al ingresar o movilizar en el Estado, vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos.

**24.** A partir de estas definiciones, concluye que la evasión de un punto de verificación interno o interno estatal se refiere a la persona que tiene la obligación de ser inspeccionada y evada dicho punto, sin que sea necesario especificar expresamente todos y cada uno de los modos en que se puede evadir la revisión,<sup>19</sup> puesto que el legislador no tiene la obligación de definir, como si se tratara de un diccionario, cada una de las palabras empleadas, si las que eligió tienen una utilización que revela que en el medio son de uso común o de clara comprensión, situación que acontece en el Estado de Chihuahua, en el que todas las personas dedicadas a la agricultura conocen que deben llegar a los puntos de verificación al ingresar o movilizar en el Estado sus productos.<sup>20</sup>

**25.** En su apoyo, reproduce el contenido de las tesis de jurisprudencia de la Primera Sala 1a./J. 54/2014 (10a.) y 1a./J.

---

<sup>19</sup> Foja 81, penúltimo párrafo.

<sup>20</sup> Foja 81, último párrafo.

1/2006 de rubros: “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.”<sup>21</sup> y “LEYES SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS.”<sup>22</sup>.

**26.** Finalmente, vuelve a reiterar que la finalidad de la reforma fue adecuar el artículo impugnado a la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal de Chihuahua, a fin de establecer que será sancionada la evasión de un punto de verificación interna, ya sea federal o del ámbito estatal, con el propósito de proteger el estatus sanitario de los vegetales y, por consiguiente, de las personas; de lo contrario, no serían sancionadas penalmente las personas que evadieron un punto de verificación interna estatal, lo que alentaría a la práctica constante de dicha acción.<sup>23</sup>

**27.** Por último, de igual forma que el Poder Ejecutivo, reproduce el contenido del artículo 74 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal para sostener que su redacción es idéntica a la norma controvertida, distinguiéndolas únicamente por la competencia territorial. En su apoyo cita el criterio de la Segunda Sala plasmado en la tesis aislada 2a. CXXIX/2010 de rubro: “NORMAS CONSTITUCIONALES. POR REGLA GENERAL

<sup>21</sup> Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 8, tomo I, julio de dos mil catorce, página 131, número de registro: 2006867.

<sup>22</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 357, número de registro: 175902.

<sup>23</sup> Foja 85.

REQUIEREN DE REGULACIÓN A TRAVÉS DE LEYES SECUNDARIAS, SIN QUE EL LEGISLADOR PUEDA APARTARSE DEL ESPÍRITU DE AQUÉLLAS.”<sup>24</sup>.

- 28. Admisión de informes y vista para formular alegatos.** El día primero de marzo de dos mil dieciséis, el Ministro instructor tuvo por presentados los informes que les fueron requeridos a los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado Chihuahua y puso los autos a la vista de las partes para que formularsen sus alegatos por escrito.
- 29. Alegatos.** El diez y el quince de marzo de dos mil dieciséis se presentaron, respectivamente, los escritos de alegatos por parte del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- 30. Opinión de la Procuraduría General de la República.** El catorce de marzo de dos mil dieciséis, Arely Gómez González, en su carácter de Procuradora General de la República, formuló su opinión en el presente asunto.
- 31.** En ésta, primero afirma que el artículo impugnado sí se trata de un nuevo acto legislativo y que la intención del legislador fue adecuar su contenido a la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal de Chihuahua en lo relacionado a los puntos de verificación interna o interna estatal.

---

<sup>24</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXIII, enero de dos mil once, página 1474, número de registro: 163081.

- 32.** En segundo lugar, considera que la norma impugnada no genera un vacío sobre los supuestos que colman la descripción típica, ni se transfiere al juzgador la elección de la actualización, que le permita decidir a partir de apreciaciones subjetivas o interpretaciones abiertas y generales.
- 33.** Al efecto, sostiene que el verbo rector en el tipo penal es evadir y, por lo tanto, califica como infundado que no se señale quiénes están obligados a ser verificados. De igual manera niega que el tipo penal se tenga que complementar con otros ordenamientos legales, calificando como infundada la violación del principio de exhaustividad.
- 34.** Considera que el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable. Así, afirma que la exigencia respecto de la claridad y precisión es gradual, señalando que la Primera Sala de la Suprema Corte ha reconocido que “una disposición normativa no necesariamente es inconstitucional si el legislador no define cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa”<sup>25</sup>.
- 35.** En este sentido, sostiene que para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe tenerse en cuenta sólo el texto de la ley, sino que puede acudirse a la gramática, como a su contraste en relación con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición

---

<sup>25</sup> Foja 517.

normativa, al contexto en el cual se desenvuelven las normas y sus posibles destinatarios.

- 36.** En su concepto, de un análisis sistemático de la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal de Chihuahua se desprende que la sanidad vegetal tiene como finalidad promover y vigilar la observancia de las disposiciones legales aplicables; diagnosticar y prevenir la diseminación e introducción de plagas de los vegetales, sus productos o subproductos que representen un riesgo fitosanitario; así como establecer medidas fitosanitarias y regular la efectividad de los insumos fitosanitarios y de los métodos de control integrado.
- 37.** Afirma que el legislador sí precisó de forma clara y exacta la descripción típica, pues no queda al libre arbitrio de los operadores jurídicos que deben aplicar la norma los casos en que se debe sancionar penalmente a quien evada un punto de verificación interna o interna estatal.
- 38.** Finalmente, sostiene que el artículo impugnado no viola el artículo 14 constitucional, reiterando que su texto establece de forma precisa quién es el sujeto activo del delito y el verbo rector se encuentra delimitado dentro del tipo penal, sin que se desprenda que deje al libre arbitrio de los operadores jurídicos que deben aplicar la norma el determinar cuándo es que se debe sancionar penalmente a quien evada un punto de verificación interna o interna estatal.
- 39. Cierre de instrucción.** Al encontrarse debidamente instruido el procedimiento, el dieciséis de marzo de dos mil dieciséis se

cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución en la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el tercer párrafo del artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>26</sup> (en adelante Ley Reglamentaria).

## **C O N S I D E R A N D O**

**40. PRIMERO.- Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>27</sup> 1° de su Ley Reglamentaria<sup>28</sup> y 10, fracción I, de

---

<sup>26</sup> **ARTÍCULO 68.** (...)

Agotado el procedimiento, el ministro instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado. (...)

<sup>27</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.

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 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 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 los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

<sup>28</sup> **ARTÍCULO 1º.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.



la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>29</sup> toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la declaración de invalidez del artículo 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua, el cual contiene una norma general y pertenece a un ordenamiento que tiene carácter de ley en dicha entidad federativa, por considerar que su texto violenta los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte.

**41. SEGUNDO.- Precisión de la norma general impugnada.**

Con fundamento en la fracción I del artículo 41, en relación con el 59, ambos de la Ley Reglamentaria,<sup>30</sup> se debe precisar cuál es la norma general que se impugna en la presente acción de inconstitucionalidad, en atención a las siguientes consideraciones.

**42.** En su demanda, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicitó la declaración de invalidez del artículo 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua con motivo de la publicación del Decreto 1056/2015 I P.O en el Periódico Oficial de la entidad de veintiséis de diciembre de dos mil quince.

---

<sup>29</sup> **ARTÍCULO 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;...

<sup>30</sup> **ARTÍCULO 41.** Las sentencias deberán contener:

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

**ARTÍCULO 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

- 43.** Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de Chihuahua afirma que la demanda resulta extemporánea porque la reforma publicada el veintiséis de diciembre de dos mil quince sólo agregó al delito descrito en el artículo 371 la parte que señala la “verificación interna estatal”, mientras que la porción normativa del artículo impugnado cuya validez se cuestiona fue adicionada al Código Penal del Estado de Chihuahua mediante el Decreto No. 529/2014 IV P.E., publicado el siete de marzo del año dos mil quince en el periódico oficial del Estado de Chihuahua No. 19.
- 44.** Por la misma razón, el Poder Legislativo considera que la materia de la presente acción de inconstitucionalidad sólo se puede constreñir a la parte del texto del artículo que se adicionó. Sin embargo, respecto de esta parte afirma que en ningún apartado de la demanda se plantea su inconstitucionalidad.<sup>31</sup> Incluso, sostiene que si se llega a considerar que esta adición resulta inconstitucional, el único efecto que puede lograr esa declaración de invalidez es que el texto del artículo impugnado mantenga la redacción que tenía previo a la adición.<sup>32</sup>
- 45.** Derivado de lo anterior, primero es necesario determinar si el artículo publicado el veintiséis de diciembre de dos mil quince constituye un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación, ya que si no lo es, la fecha para computar el plazo

---

<sup>31</sup> Foja 72.

<sup>32</sup> Foja 73.

para determinar la oportunidad de la demanda sería otra y la materia de impugnación podría restringirse sólo a la parte del texto que fue adicionado, a pesar de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no haya formulado argumentos en su contra, ya que esta circunstancia en nada afecta a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, toda vez que la suplencia de los conceptos de invalidez opera aun ante su ausencia por disposición del primer párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria<sup>33</sup>, como fue señalado por el Tribunal Pleno al fallar la acción de inconstitucionalidad 1/2006, cuyo criterio se encuentra plasmado en la tesis P./J. 96/2006 de rubro y texto siguientes: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS.”<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> ARTÍCULO 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

<sup>34</sup> Tesis P./J. 96/2006: “Conforme al primer párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda, y podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Esto significa que no es posible que la sentencia sólo se ocupe de lo pedido por quien promueve la acción, pues si en las acciones de inconstitucionalidad no existe equilibrio procesal que preservar -por constituir un examen abstracto de la regularidad constitucional de las leyes ordinarias- y la declaratoria de invalidez puede fundarse en la violación de cualquier precepto de la Norma Fundamental, haya o no sido invocado en el escrito inicial, hecha excepción de la materia electoral, por mayoría de razón ha de entenderse que aun ante la ausencia de exposición respecto de alguna infracción constitucional, este Alto Tribunal está en aptitud legal de ponerla al descubierto y desarrollarla, ya que no hay mayor suplencia que la que se otorga aun ante la carencia absoluta de argumentos, que es justamente el sistema que establece el primer párrafo del artículo 71 citado, porque con este proceder solamente se salvaguardará el orden constitucional que pretende restaurar a través de esta vía, no únicamente cuando haya sido deficiente lo planteado en la demanda sino también en el supuesto en que este Tribunal Pleno encuentre que por un distinto motivo, ni siquiera previsto por quien instó la acción, la norma legal enjuiciada es violatoria de alguna disposición de la Constitución Federal. Cabe aclarar

46. Para estar en aptitud de determinar si se trata de un nuevo acto legislativo, resulta necesario confrontar el texto actual del artículo impugnado con su redacción anterior.

Texto anterior	Texto actual
<p>Artículo 371. Al que evada un Punto de Verificación Interna, teniendo la obligación de ser inspeccionado en el mismo, al ingresar o movilizar en el Estado, vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos, se le impondrá pena de uno a cuatro años de prisión y de mil a diez mil días multa.</p>	<p>Artículo 371. Al que evada un Punto de Verificación Interna <b>o Interna Estatal</b>, teniendo la obligación de ser inspeccionado en el mismo, al ingresar o movilizar en el Estado, vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos, se le impondrá pena de uno a cuatro años de prisión y de mil a diez mil días multa.</p>

*[Énfasis añadido]*

47. De la comparación de ambos textos se aprecia que la reforma impugnada sólo adicionó la parte que señala “o Interna Estatal” al tipo penal descrito en el artículo 371, como fue señalado por los poderes Ejecutivo y Legislativo; sin embargo, resulta imposible entender la parte del texto que fue adicionada de manera aislada, toda vez que por sí sola no se le puede atribuir significado jurídico alguno, la adición sólo cobra sentido en relación con el resto del enunciado jurídico del cual forma parte.

---

que la circunstancia de que se reconozca la validez de una disposición jurídica analizada a través de la acción de inconstitucionalidad, tampoco implica que por la facultad de este Alto Tribunal de suplir cualquier deficiencia de la demanda, la norma en cuestión ya adquiera un rango de inmunidad, toda vez que ese reconocimiento del apego de una ley a la Constitución Federal no implica la inatacabilidad de aquélla, sino únicamente que este Alto Tribunal, de momento, no encontró razones suficientes para demostrar su inconstitucionalidad.”

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIV, agosto de dos mil seis, página 1157, número de registro: 174565.

- 48.** Por este motivo, lo que en técnica legislativa sólo requirió la adición de tres palabras, en el orden jurídico reconfiguró la descripción del tipo penal a partir de un nuevo elemento, a pesar de que la conducta antijurídica y la penalidad sean aparentemente las mismas: evadir un punto de verificación cuando se tiene la obligación de ser inspeccionado en el mismo al ingresar o movilizar en el Estado los objetos que se indican, e imposición de pena de prisión y multa dentro de los rangos señalados al sujeto que cometa dicha conducta.
- 49.** En este sentido, los argumentos formulados en los informes y las constancias que obran en autos evidencian que la reforma en cuestión sí se trata de un nuevo acto legislativo, tanto en sentido formal como material.
- 50.** Lo primero, porque la redacción del artículo impugnado fue resultado de un proceso legislativo diferente al que introdujo el referido delito al Código del Estado de Chihuahua, como fue reconocido por los poderes Ejecutivo y Legislativo en sus respectivos informes y se comprueba con las constancias que obran agregadas al expediente en copia certificada, en las cuales se puede leer la iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación del artículo impugnado.
- 51.** Lo segundo, porque sí se está regulando un nuevo tipo penal en el artículo 371, ya que de la comparación anterior, el delito sólo se cometía cuando la conducta descrita tenía lugar en

relación con los Puntos de Verificación Interna, mientras que ahora la nueva redacción permite sancionar su comisión en relación con los Puntos de Verificación Interna Estatal, lo cual significa que previo a la reforma sólo sancionaba la evasión de los puntos de verificación interna del ámbito federal y ahora, además, la evasión de los puntos de verificación del ámbito estatal. Lo cual se confirma con la exposición de motivos de la iniciativa de decreto, donde se puede leer que el objeto de la reforma fue agregar un elemento al tipo penal “a fin de establecer que la evasión de un punto de verificación interna, ya sea federal o del ámbito estatal, será sancionada”,<sup>35</sup> de tal forma que no se puede sostener que el alcance jurídico de la conducta tipificada como delito sea el mismo antes y después de la reforma, en la medida que su ámbito de aplicación abarca supuestos no comprendidos anteriormente:

- 52.** Con base en las anteriores consideraciones, se concluye que la reforma del artículo 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua, publicada el veintiséis de diciembre de dos mil quince, sí constituye un nuevo acto legislativo de conformidad con el criterio del Tribunal Pleno sostenido en la acción de inconstitucionalidad 11/2015, plasmado en la tesis P./J. 25/2016 (10a.) de rubro y texto siguientes: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA

---

<sup>35</sup> Foja 93, primer párrafo.

GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.”<sup>36</sup>.

**53. TERCERO.- Oportunidad.** De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria,<sup>37</sup> el plazo de treinta días naturales para presentar la demanda se debe computar a partir del día siguiente al de la fecha de publicación de la norma general impugnada.

**54.** En el caso, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del veintisiete de diciembre de dos mil quince al veinticinco de enero de dos mil dieciséis, toda vez que el artículo impugnado fue publicado el veintiséis de diciembre de dos mil quince.

---

<sup>36</sup> **Tesis P./J. 25/2016 (10a.):** “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.”

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 35, octubre de dos mil dieciséis, tomo I, página 65, número de registro: 2012802.

<sup>37</sup> **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.

- 55.** Por lo tanto, si la demanda se presentó en el último día del plazo señalado, la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente y, por ende, la causa de improcedencia invocada por el Poder Legislativo –en la cual alegó que la demanda se presentó de forma extemporánea- no se actualiza, ya que su argumento partía de la premisa de que la publicación de veintiséis de diciembre de dos mil quince no era un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación, lo cual ya fue desvirtuado en el considerando previo.
- 56. CUARTO.- Legitimación.** De conformidad con el párrafo primero del artículo 11 de la Ley Reglamentaria, en relación con el 59 del mismo ordenamiento legal, la peticionaria debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.
- 57.** En el caso, en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos comparece su Presidente, Luis Raúl González Pérez, personalidad que acreditó con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha trece de noviembre de dos mil catorce.<sup>38</sup>
- 58.** Dicho funcionario cuenta con facultades para representar a este órgano constitucional autónomo y promover acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con las fracciones I y XI del

---

<sup>38</sup> Reverso de la foja 27.



artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>39</sup> y el artículo 18 de su Reglamento Interno<sup>40</sup>.

- 59.** Por lo tanto, dicho funcionario acreditó contar con facultades para promover la presente acción de inconstitucionalidad en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con el inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional.
- 60. QUINTO.- Estudio de fondo.** Al no existir otra causa de improcedencia invocada por las partes o que se advierta oficiosamente, se procederá a examinar la constitucionalidad del artículo 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua.
- 61.** En esencia, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea su invalidez porque el texto contiene un tipo penal abierto y, por esta razón, el juez deberá integrarlo con otros ordenamientos no especificados, inclusive de carácter reglamentario.
- 62.** Por su parte, los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chihuahua, al igual que la Procuradora General de la República, niegan que se trate de un tipo penal abierto con base

---

<sup>39</sup> **ARTÍCULO 15.-** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

(...)

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

<sup>40</sup> **ARTÍCULO 18.-** (Órgano ejecutivo) La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.

en una interpretación sistemática del mismo Código Penal y la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal de Chihuahua.

- 63.** Para abordar la problemática planteada, se debe partir de la premisa de que el artículo impugnado se ubica dentro del Capítulo Único del Título Trigésimo del Código Penal del Estado de Chihuahua, relativo a los delitos contra el desarrollo fitosanitario, cuyas disposiciones señalan:

**“TÍTULO TRIGÉSIMO**

**DELITOS CONTRA EL DESARROLLO FITOSANITARIO**

**CAPÍTULO ÚNICO**

*Artículo 370. Al que ingrese, envíe o movilice dentro del Estado, vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos, cuando los mismos ocasionen o puedan ocasionar daños a la agricultura estatal, sin contar con la documentación fitosanitaria, se le impondrá pena de dos a cinco años de prisión y de mil a diez mil días multa.*

*Artículo 371. Al que evada un Punto de Verificación Interna o Interna Estatal, teniendo la obligación de ser inspeccionado en el mismo, al ingresar o movilizar en el Estado, vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos, se le impondrá pena de uno a cuatro años de prisión y de mil a diez mil días multa.*

*Artículo 372. No se aplicará pena alguna respecto a lo dispuesto por los dos artículos que anteceden, cuando el sujeto activo realice la actividad exclusivamente con fines de autoconsumo. Lo anterior, sin perjuicio de la aplicación de medidas administrativas necesarias para la preservación del desarrollo fitosanitario.*

**Artículo 373. Se sancionará con pena de dos a cinco años de prisión y de mil a diez mil días multa, sin perjuicio de las sanciones administrativas a las que se hiciera acreedor:**

- I. Al que expida, emita o suscriba certificados en materia fitosanitaria y de sistemas de reducción de riesgos de contaminación durante la producción primaria de vegetales y condición fitosanitaria de los mismos, sin verificar que los vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos, cumplan con los requerimientos exigidos por la normatividad correspondiente, y**
- II. Al que permita o autorice, por cualquier medio, el ingreso o movilización dentro del territorio estatal, de vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos, que no cumplan con los requisitos exigidos por la normatividad respectiva.**

**Artículo 374. Si en la comisión de cualquiera de las conductas previstas en los artículos anteriores se afecta el estatus fitosanitario del Estado, las sanciones se incrementarán hasta en un tercio de la pena a imponer.”**

- 64.** De la lectura integral del capítulo transcrito, primero se aprecia que las conductas delictivas están descritas en los artículos 370, 371 y 373, mientras que las reglas para eximir o incrementar la pena por su comisión se encuentran en los artículos 372 y 374. De tal forma que, siguiendo las reglas del propio Código Penal para determinar el ámbito espacial y personal de aplicación de sus disposiciones, contenidas en los

artículos 7 y 12,<sup>41</sup> por virtud del artículo 371 se sancionará a la persona mayor de edad que evada “un Punto de Verificación Interna o Interna Estatal” cuando haya estado obligado a ser inspeccionado en el mismo al ingresar o movilizar en el territorio estatal los siguientes objetos: vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos; excepto en el supuesto que realice la actividad exclusivamente con fines de autoconsumo (artículo 372). La penalidad por la comisión de este delito va de uno a cuatro años de prisión y de mil a diez mil días multa (artículo 371), con la posibilidad de incrementarse hasta en un tercio cuando se afecte el estatus fitosanitario del Estado (artículo 374).

- 65.** Segundo, para determinar cuáles son los referidos puntos de verificación –toda vez que el Código Penal es omiso en proporcionar su definición- se debe acudir a la exposición de motivos de la reforma que introdujo los delitos fitosanitarios al Código Penal del Estado de Chihuahua y, en particular, a la que dio lugar a la reforma impugnada, ya que la finalidad de esta última fue adecuar su texto, precisamente, en lo relativo a los puntos de verificación para que no quedase impune la evasión de un punto de verificación interna, ya sea federal o del ámbito estatal, como fue precisado por el Poder Legislativo local.

---

<sup>41</sup> **ARTÍCULO 7.** Principio de territorialidad

Este Código se aplicará en el Estado de Chihuahua por los delitos del fuero común que se cometan en su territorio.

**ARTÍCULO 12.** Validez personal y edad penal

Las disposiciones de este Código se aplicarán a todas las personas a partir de los dieciocho años de edad cumplidos.

**66.** Así, dando lectura a los antecedentes legislativos de la última de estas reformas, se puede saber que estos puntos de verificación guardan correspondencia con las definiciones de las fracciones LIII y LIV del artículo 5 de la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal de Chihuahua, en donde se distinguen los puntos de verificación interna como las instalaciones autorizadas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (en adelante SAGARPA) para constatar los certificados fitosanitarios; y los puntos de verificación interna estatal como las instalaciones autorizadas por la Secretaría de Desarrollo Rural del Estado de Chihuahua para constatar los certificados estatales, como se muestra a continuación :

*“Artículo 5.- Para los efectos de la Ley se entiende por:...*

*I. a LII.- (...)*

***LIII. Puntos de Verificación Interna: Instalaciones autorizadas por la SAGARPA, ubicadas en las vías terrestres de comunicación, en donde se constatan los certificados fitosanitarios expedidos o cualquier otro documento legalmente reconocido que ampare la movilización de los vegetales, sus productos o subproductos, los insumos, vehículos de transporte, materiales, maquinaria y equipos que pueden diseminar plagas cuando se movilizan de una zona a otra.***

***LIV. Puntos de Verificación Interna Estatal: Instalaciones autorizadas por la Secretaría, ubicadas en las vías terrestres de comunicación, en donde se constatan los certificados estatales, las constancias de origen o cualquier otro documento legalmente reconocido que ampare la movilización de los vegetales, sus***

*productos o subproductos, los insumos, vehículos de transporte, materiales, maquinaria y equipos que pueden diseminar plagas cuando se movilizan de una zona a otra.*

*LV. a LVI. (...)*

*LVII. SAGARPA: La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.*

*LVIII. Sanidad Vegetal: Actos que competen a la SAGARPA o a la Secretaría, orientados a la prevención, control y erradicación de plagas que afectan a los vegetales, sus productos o subproductos.*

*LIX. Secretaría: La Secretaría de Desarrollo Rural de Gobierno del Estado de Chihuahua.”*

67. De acuerdo con la exposición de motivos de la reforma impugnada, la anterior distinción tiene su desarrollo en la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal de Chihuahua, cuyos artículos 52 y 53 añaden a la anterior distinción los siguientes elementos:

*“Artículo 52.- El Estado contará con puntos de verificación interna en materia de sanidad vegetal necesarios, para asegurar el nivel de protección apropiado en la materia antes mencionada.*

*Para efectos del párrafo anterior, son puntos de verificación fitosanitaria interna los que fije la SAGARPA en base al análisis de riesgo fitosanitario, así como de la condición fitosanitaria de vegetales, sus productos o subproductos.*

*El establecimiento y operación de los puntos de inspección señalados en este artículo se sujetará a los términos que determine la Ley Federal de Sanidad Vegetal.”*

**“Artículo 53.- La Secretaría podrá instalar y operar directamente en el territorio estatal puntos de verificación interna estatal, o acordar o permitir su instalación y operación a los gobiernos de los municipios o a particulares que así lo soliciten, conforme a las demás disposiciones legales aplicables.**

***La instalación y operación de los puntos de verificación indicados en el párrafo anterior, se sujetará al reglamento de esta Ley y a las especificaciones, criterios y procedimientos establecidos en las disposiciones legales aplicables.***

**El establecimiento y operación de los puntos de inspección señalados en este artículo, será autorizado por la Secretaría cuando estos tengan como objetivo mantener confinada una plaga o proteger zonas libres, bajo protección o de baja prevalencia.”**

68. La anterior distinción corrobora lo antedicho por los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chihuahua: del primero, al señalar que la reforma únicamente agregó el Punto de Verificación Interna Estatal, previsto en la fracción LIV del artículo 5 de la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal de Chihuahua, con la finalidad de unificar los conceptos implementados por dicha ley con el tipo penal del Código Penal de Chihuahua;<sup>42</sup> del segundo, al señalar que se agregó con la finalidad de adecuar el tipo penal a lo dispuesto por la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal de Chihuahua, a fin de sancionar la evasión de un punto de verificación interna estatal, ya que de lo contrario sólo sería sancionada la evasión

---

<sup>42</sup> Foja 65.

de los puntos de verificación interna autorizados por SAGARPA.<sup>43</sup>

- 69.** Esta distinción obedece al mismo objeto para el cual se creó la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal de Chihuahua, la cual es una reproducción de la ley federal de la materia y cuya expedición se justificó por la necesidad de controlar la producción y movilización de los productos agrícolas que carecen de una regulación federal, toda vez que la SAGARPA sólo atiende aquellos que se encuentren comprendidos de las normas oficiales mexicanas, como se refleja en las siguientes consideraciones de la propia iniciativa:

*“...a nivel nacional la autoridad competente cuenta con una Ley Federal de Sanidad Vegetal, la cual establece todo lo relacionado con esta materia, sin embargo la autoridad responsable del cumplimiento de dicha ley, bajo el argumento de productos regulados, solo atiende las plagas y enfermedades que afectan a los vegetales, sus productos o subproductos que cuentan con una Norma Oficial Mexicana, dejado (SIC) fuera de observación, inspección y vigilancia a los demás que no cuenta con dicha normatividad.*

*De lo anterior tenemos productos agrícolas como la nuez, el chile, la cebolla, entre otros, que son de gran importancia económica para el Estado y que carecen de una regulación federal que permita controlar su producción y movilización dentro de la Entidad, así como regular el ingreso de estos productos a nuestro territorio, lo que pone en riesgo la sanidad*

---

<sup>43</sup> Foja 85.



***vegetal de las diferentes áreas de producción, la economía del Estado y de los productores.***

***Es por ello que, ante la presencia de diversos productos que ingresan y se movilizan en el territorio del Estado, que presentan alguna plaga o enfermedad, es que desde el pasado mes de julio del año en curso se instaló una Mesa Técnica para atender la problemática que se presenta día con día, en la movilización de productos no regulados.***

***En dicha mesa participaron representantes... A quienes reconocemos por su participación y colaboración para llegar a buen puerto en los trabajos realizados por dicha mesa técnica y por consiguientes el proyecto del Ley que hoy presentamos.”<sup>44</sup>***

**70.** La creación de la anterior distinción también pone en evidencia una violación constitucional de carácter competencial que hace innecesario continuar con el examen del tipo penal, ya que este Tribunal Pleno se encuentra obligado a suplir por disposición del primer párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria.<sup>45</sup>

**71.** En primer lugar, es importante señalar que el Congreso de la Unión tiene la competencia genérica para sancionar las conductas punibles que afecten a la Federación, la cual deriva del artículo 73, fracción XXI, inciso b), constitucional:

---

<sup>44</sup> Foja 201.

<sup>45</sup> ARTICULO 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

**“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:**

...

**XXI.- Para expedir:**

...

**b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;**

...”.

- 72.** En segundo lugar, se debe tener presente que la salubridad general es una materia concurrente entre la Federación y las entidades federativas, de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 4º y la fracción XVI del artículo 73, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

**“Artículo 4o.- (Párrafos primero a tercero)**

**Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.”**

**“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:...**

**I. a XV.- (...)**

**XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.”**

**73.** Para regular la salubridad general de la República, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Salud, la cual en su artículo 17 Bis<sup>46</sup> determinó como facultad de las

---

<sup>46</sup> **ARTICULO 17 Bis.-** La Secretaría de Salud ejercerá las atribuciones de regulación, control y fomento sanitarios que conforme a la presente Ley, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y los demás ordenamientos aplicables le corresponden a dicha dependencia en las materias a que se refiere el artículo 3o. de esta Ley en sus fracciones I, en lo relativo al control y vigilancia de los establecimientos de salud a los que se refieren los artículos 34 y 35 de esta Ley: XIII, XIV, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, ésta salvo por lo que se refiere a cadáveres y XXVII, esta última salvo por lo que se refiere a personas, a través de un órgano desconcentrado que se denominará Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

Para efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior compete a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios:

- I. Efectuar la evaluación de riesgos a la salud en las materias de su competencia, así como identificar y evaluar los riesgos para la salud humana que generen los sitios en donde se manejen residuos peligrosos;
- II. Proponer al Secretario de Salud la política nacional de protección contra riesgos sanitarios así como su instrumentación en materia de: establecimientos de salud; medicamentos y otros insumos para la salud; disposición de órganos, tejidos, células de seres humanos y sus componentes; alimentos y bebidas, productos de perfumería, belleza y aseo; tabaco, plaguicidas, nutrientes vegetales, sustancias tóxicas o peligrosas para la salud; productos biotecnológicos, suplementos alimenticios, materias primas y aditivos que intervengan en la elaboración de los productos anteriores; así como de prevención y control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre, salud ocupacional y saneamiento básico;
- III. Elaborar y expedir las normas oficiales mexicanas relativas a los productos, actividades, servicios y establecimientos materia de su competencia, salvo en las materias a que se refieren las fracciones I y XXVI del artículo 3o. de esta Ley;
- IV. Evaluar, expedir o revocar las autorizaciones que en las materias de su competencia se requieran, así como aquellos actos de autoridad que para la regulación, el control y el fomento sanitario se establecen o deriven de esta Ley, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas y los demás ordenamientos aplicables;
- V. Expedir certificados oficiales de condición sanitaria de procesos, productos, métodos, instalaciones, servicios o actividades relacionadas con las materias de su competencia;
- VI. Ejercer el control y vigilancia sanitarios de los productos señalados en la fracción II de este artículo, de las actividades relacionadas con los primeros, de su importación y exportación, así como de los establecimientos destinados al proceso de dichos productos y los establecimientos de salud;
- VII. Ejercer el control y vigilancia sanitarios de la publicidad de las actividades, productos y servicios a los que se refiere esta Ley y sus reglamentos;
- VIII. Ejercer el control y la vigilancia sanitarios de las donaciones y trasplantes de órganos y tejidos y células de seres humanos, salvo a lo dispuesto por los artículos 329, 332, 338 y 339 de esta Ley;
- IX. Ejercer las atribuciones que esta Ley y sus reglamentos le confieren a la Secretaría de Salud en materia de sanidad internacional, con excepción de lo relativo a personas;
- X. Imponer sanciones y aplicar medidas de seguridad en el ámbito de su competencia;
- XI. Ejercer las atribuciones que la presente Ley, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y los demás ordenamientos aplicables le confieren a la Secretaría de Salud en materia de efectos del ambiente en la salud, salud ocupacional, residuos peligrosos, saneamiento básico y accidentes que involucren sustancias tóxicas, peligrosas o radiaciones;
- XII. Participar, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría de Salud, en la instrumentación de las acciones de prevención y control de enfermedades, así como de vigilancia epidemiológica, especialmente cuando éstas se relacionen con los riesgos

autoridades federales, entre otras, el control sanitario de productos y servicios, entre ellos los derivados de los alimentos; facultad que se encargó a la Secretaría de Salud a través de un órgano desconcentrado denominado Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

74. Posteriormente, en ejercicio de esta misma facultad, el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Sanidad Vegetal con el propósito de regular las cuestiones fitosanitarias relacionadas con los vegetales, como se desprende de los antecedentes legislativos de la iniciativa de ley:

***INICIATIVA DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL<sup>47</sup>***

***“CC. SECRETARIOS DE LA H.CAMARA DE SENADORES***

***DEL H. CONGRESO DE LA UNION***

***PRESENTES.***

***(...)***

***Entre los objetivos de la presente iniciativa destacan: regular y promover la sanidad de los vegetales y su protección contra las plagas que los afecten; imprimir competitividad y eficiencia a los subsectores agrícola y avícola; asegurar el abasto dentro de un esquema de apertura comercial sin merma de la calidad fitosanitaria; atender el potencial exportador y eliminar las restricciones necesarias que obstaculicen el desarrollo de los***

---

sanitarios derivados de los productos, actividades o establecimientos materia de su competencia, y

XIII. Las demás facultades que otras disposiciones legales le confieren a la Secretaría de Salud en las materias que conforme a lo dispuesto en este artículo sean competencia de la Comisión.”.

<sup>47</sup> Presentada ante el Senado de la República el dos de diciembre de mil novecientos noventa y tres.

*subsectores para lograr una mejor asignación de resolución recursos.”*

**DICTAMEN DE LA CÁMARA DE ORIGEN<sup>48</sup>**

**“H. ASAMBLEA:**

*Con objeto de proceder a su estudio y a la elaboración del dictamen procedente, en la sesión celebrada el dos de diciembre del año en curso, se turnó a las Comisiones que suscriben la iniciativa de Ley Federal de Sanidad Vegetal, presentada por el titular del Poder Ejecutivo de la Unión, en los términos de la fracción I del Artículo 71 constitucional.*

*Con base en el análisis realizado y con fundamento en el Artículo 72 de la Constitución General de la República, en los Artículos 86, 87, 91, 95, 97, 98, 100 y 102 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y en los Artículos 65, 82, 83, 87, 88, 90 y 93 del Reglamento para el Gobierno Interior del propio Congreso, nos permitimos someter a su consideración el siguiente*

**DICTAMEN**

***I. Fundamento constitucional***

*Coforme (SIC) al artículo cuarto de la Ley Fundamental, "toda persona tiene derecho a la protección de la salud".*

*Por otra parte, el Artículo 27 de la propia Ley Suprema dispone que La Nación tendrá, en todo momento el derecho de "regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales... con objeto de... cuidar de su conservación, lograr el*

---

<sup>48</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Fomento Agropecuario, Recursos Hidráulicos y Forestales y de Salubridad General de quince de diciembre de mil novecientos noventa y tres.

*desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana".*

*A su vez, la fracción XVI del Artículo 73 constitucional establece la facultad del Congreso General para "dictar leyes sobre... salubridad general de la República".*

*Conforme a las duposiciones (SIC) invocadas, es clara la competencia constitucional del Poder Legislativo Federal para conocer y resolver sobre la materia de la iniciativa a estudio.*

*(...)*

### *III. Contenido de la iniciativa*

*Como se ha señalado, en la iniciativa a estudio se propone la expedición de un nuevo instrumento legal denominado "Ley Federal de Sanidad Vegetal", que regularía las cuestiones fitosanitarias en un total de 72 artículos, agrupados en cinco títulos y completados con cinco disposiciones de naturaleza transitoria."*

- 75.** Esta ley fue reformada por el Congreso de la Unión mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación de veintiséis de julio de dos mil siete.
- 76.** El propósito de esta reforma fue asegurar que los alimentos estén libres de sustancias o microorganismos dañinos a la salud y cumplir los requisitos de inocuidad alimentaria, como se desprende de la exposición de motivos de la iniciativa en cuestión:

**“Exposición de Motivos**

***El campo mexicano afronta la necesidad urgente de lograr una mayor productividad, rentabilidad y competitividad de los productos agrícolas, que permitan la mejoría en el nivel de vida de las familias campesinas.***

***Las plagas y enfermedades que afectan a los vegetales, sus productos y subproductos, además de mermar el rendimiento y la calidad, si no son controladas adecuadamente pueden generar un problema secundario que es la contaminación del producto o subproducto con agroquímicos, trayendo como consecuencia limitaciones para la comercialización en el mercado nacional o internacional.***

***Por otra parte, debido al avance de la ciencia y la tecnología hay una preocupación mundial para asegurar que los alimentos estén libres de sustancias o microorganismos dañinos a la salud de los consumidores. Con la finalidad de responder a esta nueva realidad, es necesario modificar los métodos tradicionales para el control de plagas, además del manejo de los alimentos en el campo, su empaque y transporte, para estar en condiciones de cumplir los requisitos de inocuidad alimentaria exigidos por el mercado.***

***También es importante destacar que el proceso de apertura comercial creciente, ocasiona riesgos sanitarios y fitosanitarios debido a la movilización de mercancías que pueden causar daño a nuestros recursos agropecuarios por la introducción de nuevas plagas y enfermedades, o afectar la salud humana por la ingestión de alimentos contaminados.”<sup>49</sup>.***

77. Para cumplir este propósito, se confirió a la SAGARPA, ahora Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, las facultades que la Ley General de Salud conservaba para la Secretaría de

<sup>49</sup> Iniciativa presentada ante el Senado de la República el veintitrés de abril de dos mil tres.

Salud, a través de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, para reducir los riesgos sanitarios derivados de la producción, importación, movilización y comercialización de vegetales comestibles.

78. De esta manera, la facultad de establecer las medidas necesarias para asegurar el nivel adecuado de protección y condición fitosanitaria, en todo o en una parte del territorio nacional, quedó consignada en el artículo 3o. de la referida ley federal en los siguientes términos:

***“Artículo 3o.- Las medidas fitosanitarias que establezca la Secretaría, serán las necesarias para asegurar el nivel adecuado de protección y condición fitosanitaria en todo o parte del territorio nacional, para lo cual tomará en consideración la evidencia científica y en su caso, el análisis de riesgo de plagas, así como las características agroecológicas de la zona donde se origine el problema fitosanitario y las de la zonas a la que se destinen los vegetales, productos o subproductos; buscando proteger y conservar la fauna benéfica nativa y el equilibrio natural.***

***La Secretaría establecerá, las medidas para la reducción de riesgos de contaminación en la producción primaria de vegetales, necesarias para minimizar la presencia de agentes contaminantes físicos, químicos y microbiológicos, determinados a través de un análisis de riesgos.”***

79. Para llevar a cabo sus funciones, el legislador federal le atribuyó facultades a la SAGARPA para establecer, coordinar, verificar e inspeccionar los **puntos de verificación interna**, y para normar, autorizar, verificar y certificar los **puntos de**



**verificación interna interestatales**, de conformidad con las fracciones XXIX y XXXVII del artículo 7° de dicho ordenamiento:

***“Artículo 7o.- Son atribuciones de la Secretaría en materia de sanidad vegetal:***

***I. Promover, coordinar y vigilar, en su caso, las actividades y servicios fitosanitarios en los que participen las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal, gobiernos estatales y municipales, organismos auxiliares y particulares vinculados con la materia;***

***II. Promover y orientar la investigación en materia de sanidad vegetal, el desarrollo de variedades resistentes contra plagas y la multiplicación y conservación de agentes de control biológico o métodos alternativos para el control de plagas;***

***III. Promover la armonización y equivalencia internacional de las disposiciones legales aplicables;***

***IV. Proponer al titular del Ejecutivo Federal la formulación o la adhesión a los tratados internacionales que en materia de sanidad vegetal sean de interés para el país, y suscribir los acuerdos interinstitucionales que sean necesarios para lograr la armonización internacional de las medidas fitosanitarias;***

***V. Celebrar acuerdos y convenios en materia de sanidad vegetal con las dependencias o entidades de la administración pública federal y gobiernos de las entidades federativas y municipios.***

***Los acuerdos y convenios que suscriba la Secretaría con los gobiernos estatales con el objeto de que coadyuven en el desempeño de sus atribuciones para la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación;***

**VI. Concertar acciones con los organismos auxiliares y particulares vinculados con la materia de sanidad vegetal;**

**VII. Celebrar y promover la suscripción de acuerdos y convenios con instituciones académicas y científicas, nacionales o extranjeras, orientados a desarrollar proyectos conjuntos de investigación científica, capacitación e intercambio de tecnología en materia de sanidad vegetal;**

**VIII. Regular las especificaciones bajo las cuales se deberán desarrollar los estudios de campo para el establecimiento de los límites máximos de residuos de plaguicidas que establezca la autoridad competente en la materia;**

**IX. Elaborar y aplicar permanentemente, programas de capacitación y actualización técnica en materia de sanidad vegetal;**

**X. Elaborar, recopilar y difundir regularmente, información y estadísticas en materia de sanidad vegetal;**

**XI. Organizar, integrar y coordinar el Consejo Nacional Consultivo Fitosanitario e integrar los consejos consultivos estatales;**

**XII. Establecer, instrumentar, organizar y coordinar el Comité Consultivo Nacional de Normalización de Protección Fitosanitaria;**

**XIII. Formular, aplicar y, en el ámbito de su competencia, expedir las disposiciones y medidas fitosanitarias, necesarias, certificando, verificando e inspeccionando su cumplimiento;**

**XIV. Proponer la modificación o cancelación de normas oficiales mexicanas en materia de sanidad vegetal, cuando científicamente hayan variado los supuestos que regulan o no se justifique la continuación de su vigencia;**

**XV. Normar las características o especificaciones que deben reunir los equipos, materiales, dispositivos e instalaciones que se utilicen en la prevención y combate de plagas o en las zonas bajo control fitosanitario, verificando su operación;**

**XVI. (DEROGADA, D.O.F. 26 DE JULIO DE 2007)**

**XVII. Elaborar, actualizar y difundir el Directorio Fitosanitario;**

**XVIII. Prevenir la introducción al país de plagas que afecten a los vegetales, sus productos o subproductos y ejercer el control fitosanitario en la movilización nacional, importación y exportación de vegetales, sus productos o subproductos y agentes causales de problemas fitosanitarios;**

**XIX. Controlar los aspectos fitosanitarios de la producción, industrialización, comercialización y movilización de vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, materiales, maquinaria y equipos agrícolas o forestales cuando implique un riesgo fitosanitario;**

**XX. Establecer y aplicar las cuarentenas de vegetales, sus productos o subproductos;**

**XXI. Ordenar la retención, disposición o destrucción de vegetales, sus productos o subproductos, viveros, cultivos, siembras, cosechas, plantaciones, empaques, embalajes y semillas, en los términos y supuestos indicados en esta Ley, su reglamento, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales aplicables;**

**XXII. Declarar zonas libres, de baja prevalencia o bajo protección;**

**XXIII. Dictaminar la efectividad biológica de los plaguicidas e insumos de nutrición vegetal y regular su uso fitosanitario autorizado;**

**XXIV. (DEROGADA, D.O.F. 26 DE JULIO DE 2007)**

**XXV. Instrumentar y coordinar el Dispositivo Nacional de Emergencia de Sanidad Vegetal;**

**XXVI. Aprobar organismos de certificación, unidades de verificación y laboratorios de pruebas acreditados en materia de sanidad vegetal;**

**XXVII. Organizar, verificar, inspeccionar y normar la operación de organismos de certificación, unidades de verificación, laboratorios de prueba aprobados y terceros especialistas;**

**XXVIII. Organizar, operar y supervisar en los puertos aéreos, marítimos y terrestres, la verificación e inspección de vegetales, productos o subproductos que puedan representar un riesgo fitosanitario;**

**XXIX. Establecer, coordinar, verificar e inspeccionar las estaciones cuarentenarias y los puntos de verificación interna;**

**XXX. Otorgar el Premio Nacional de Sanidad Vegetal;**

**XXXI. Atender las denuncias populares que se presenten, imponer sanciones, resolver recursos de revisión, así como presentar denuncias ante la autoridad competente por la probable existencia de un delito, en términos de esta Ley;**

**XXXII. Evaluar los niveles de riesgo fitosanitario de una plaga de interés cuarentenario, con el propósito de determinar si debe ser reglamentada, así como las medidas fitosanitarias que deban adoptarse;**

**XXXIII. Determinar las características y especificaciones que debe reunir el diagnóstico fitosanitario de plagas y el procedimiento para su obtención por parte de los particulares;**

***XXXIV. Autorizar y regular el uso, movilización, importación y reproducción de agentes de control biológico vivos que se utilicen en el control de plagas que afectan a los vegetales, sus productos o subproductos;***

***XXXV. Desarrollar y participar en programas de promoción y capacitación sobre el buen uso y manejo fitosanitario de los insumos;***

***XXXVI. Supervisar, inspeccionar y normar la operación técnica de los laboratorios aprobados y concesionados;***

***XXXVII. Normar, autorizar, verificar y certificar los puntos de verificación interna interestatales;***

***XXXVIII. Organizar, operar y supervisar los cordones fitosanitarios;***

***XXXIX. Implantar sistemas de gestión de calidad institucional y en los órganos de coadyuvancia;***

***XL. Validar, generar y divulgar tecnología fitosanitaria en materia de sanidad vegetal y capacitar al personal oficial y privado; y***

***XLI. Las demás que señalen esta Ley, demás Leyes Federales y Tratados Internacionales en los que sean parte los Estados Unidos Mexicanos.”***

- 80.** Con fundamento en dichas fracciones, la SAGARPA no sólo tiene atribuciones para instalar los referidos puntos de verificación en el territorio nacional, sino también para acordar y permitir su instalación a los gobiernos de las entidades federativas, de conformidad con el artículo 59 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, que a la letra dispone:

***“Artículo 59.- La Secretaría podrá instalar y operar directamente en el territorio nacional puntos de verificación interna, o acordar o permitir su instalación y operación a los gobiernos de los estados o a particulares que así lo soliciten conforme al reglamento de esta Ley, normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales aplicables.***

***La instalación y operación de los puntos de verificación indicados en el párrafo anterior, se sujetará al reglamento de esta Ley y a las especificaciones, criterios y procedimientos establecidos en las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales aplicables.***

***El establecimiento y operación de los puntos de inspección señalados en este artículo, será autorizado por la Secretaría cuando éstos tengan como objetivo mantener confinada una plaga o proteger, zonas libres, bajo protección o de baja prevalencia.”.***

- 81.** Para sancionar la evasión de los puntos de verificación y otras conductas que pongan en riesgo la agricultura nacional, por el ingreso y diseminación de plagas, o a la salud humana, por el consumo de alimentos contaminados,<sup>50</sup> el Congreso de la Unión adicionó un capítulo V a la Ley Federal de Sanidad Vegetal (artículos 73 a 77).<sup>51</sup>
- 82.** Así fue como en el artículo 74 se tipificó como delito la misma conducta que ahora se describe como delito en el artículo 371

---

<sup>50</sup> Dictamen del Senado de la República como cámara de origen de veintisiete de abril de dos mil seis.

<sup>51</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez del artículo 77 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal en la porción normativa que señalaba: “...y multa de mil quinientos días multa”

del Código Penal del Estado de Chihuahua, como se puede apreciar con su confronta:

Ley Federal de Sanidad Vegetal	Código Penal del Estado de Chihuahua
<p>Artículo 74.- Al que evada un <b>Punto de Verificación Interna</b> o <u>Internacional</u>, teniendo la obligación de ser inspeccionado en el mismo, al ingresar o movilizar <u>en el territorio nacional</u>, vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos, se le impondrá la pena de <b>dos a siete años de prisión y multa hasta mil días de salario mínimo.</b></p>	<p>Artículo 371. Al que evada un <b>Punto de Verificación Interna</b> o <u>Interna Estatal</u>, teniendo la obligación de ser inspeccionado en el mismo, al ingresar o movilizar <u>en el Estado</u>, vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos, se le impondrá pena de <b>uno a cuatro años de prisión y de mil a diez mil días multa.</b></p>

*[Énfasis añadido]*

83. De la comparación de los textos, se puede advertir que ambos preceptos sancionan la evasión de un “punto de verificación”: la única distinción entre ellos es que la legislación federal los distingue en interna e internacional, mientras que la local, en interna e interna estatal; además de esta distinción conceptual, la legislación federal sanciona la conducta en el territorio nacional, la local, sólo en el Estado. Aunado a las distinciones conceptual y territorial apuntadas, los preceptos se distinguen en la penalidad, la cual es menor en el ordenamiento local.

- 84.** Partiendo de estas diferencias, en apariencia, se podría asumir que la redacción del delito local en la sanción del punto de verificación interna se pretendió diferenciar de la jurisdicción federal por razón de territorio; sin embargo, materialmente no es posible hacer esta distinción, ya que la ley federal tiene aplicación en todo el territorio nacional.
- 85.** Por lo mismo, el legislador local tipificó como delito local la misma conducta que constituye un delito en el ámbito federal, en tanto ambos preceptos sancionan la evasión de los mismos puntos de verificación. Cabe recordar que en la ley federal, el concepto de “punto de verificación interna” comprende aquellos que instala la propia SAGARPA y los que autoriza instalar a los gobiernos de las entidades federativas (artículo 59); mientras que en la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal de Chihuahua se define, sin mayor distinción, como aquéllos que fija la SAGARPA (artículo 52).
- 86.** De tal forma que la persona que evada un punto de verificación interna en el Estado de Chihuahua no sólo comete un delito del orden federal, sino también de orden local. La duplicidad apuntada es razón suficiente para declarar la invalidez del precepto local en la parte que tipifica como delito la evasión de los puntos de verificación interna, cuya regulación es exclusiva del ámbito federal al estar sancionada como un delito en la ley especial que el Congreso de la Unión expidió para regular la materia de salubridad general en lo que atañe a sanidad vegetal; sin embargo, la invalidez por razón de competencia para legislar también alcanza a los puntos de



verificación interna estatales, los cuales no se deben confundir con el punto de verificación interna interestatal previsto en la fracción XXXVII del artículo 7º de la Ley Federal de Sanidad Vegetal.

- 87.** Según el legislador local, la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal de Chihuahua fue expedida para regular los productos agrícolas que carecen de regulación en el ámbito federal, pero su contenido no es más que una reproducción de la legislación federal, en la cual se atribuyeron facultades para expedir sus propios certificados fitosanitarios y constatar los mismos a través de los puntos de verificación interna estatales, como señala la fracción VIII del artículo 5 de la propia ley.
- 88.** Lo anterior evidencia que la Legislatura partió de una falsa premisa al expedir dicha ley, a saber, que en esta materia podía controlar lo que no fuera regulado por el ámbito federal, ya que la sanidad vegetal no es una materia en la cual las entidades federativas tengan facultades residuales para legislar porque no existe fundamento constitucional ni legal para ello. Como se señaló anteriormente, la sanidad vegetal forma parte de la salubridad general, la cual es una materia concurrente entre la Federación y las entidades federativas y, por lo mismo, al Congreso de la Unión se le facultó para distribuir en una ley general las atribuciones que en la materia les corresponden a los distintos ámbitos de gobierno; sin embargo, en cuanto a sanidad vegetal se refiere y, en particular, respecto de los puntos de verificación interna en el territorio nacional, el

legislador reservó su regulación a la Federación en la Ley Federal de Sanidad Vegetal.

- 89.** Por ende, las entidades federativas no pueden crear puntos de verificación fitosanitaria diversos a los señalados en la Ley Federal de Sanidad Vegetal, ya que en su texto no existe una cláusula que las autorice a desarrollar o complementar sus disposiciones, la única participación que tienen en este punto en específico por disposición de la propia ley sólo es de coordinación con la Federación, la cual se lleva a cabo por conducto de la SAGARPA, acordando y permitiendo su instalación a los gobiernos locales.
- 90.** La sola posibilidad de que cada Estado pudiera emitir su propia regulación en materia de sanidad vegetal y establecer sus propios puntos de verificación fitosanitaria equivaldría a una autorización para prohibir la entrada o la salida de su territorio de los productos vegetales, afectando tanto el comercio nacional como el internacional y, eventualmente, pudiendo llegar a comprometer la responsabilidad internacional del Estado Mexicano por incumplir los acuerdos comerciales de los que forma parte, en contravención de la fracción V del artículo 117 constitucional.<sup>52</sup>
- 91.** Esta posibilidad está vedada incluso para el ámbito federal, en donde el Poder Ejecutivo Federal, al proveer en la esfera

---

<sup>52</sup> **ARTÍCULO 117.-** Los Estados no pueden, en ningún caso:...

**V.** Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

administrativa a la exacta observancia de esta ley, en su reglamento dispuso que por ningún motivo los puntos de verificación interna deberán constituir barreras interestatales al comercio.

***“Artículo 168. La Secretaría regulará, controlará, autorizará, reubicará y cancelará en el territorio nacional, el establecimiento y operación de los Puntos de Verificación Interna en materia de Sanidad Vegetal en términos de las Disposiciones Legales Aplicables que corresponde emitir a la Secretaría, las cuales deberán regular entre otros aspectos, lo siguiente:***

- I. Los criterios para la instalación temporal o permanente; fija o móvil; confinamiento de la Plaga o protección del área; biología y dispersión de la Plaga, así como los requisitos para su autorización;***
- II. La ubicación y justificación técnica;***
- III. El perfil técnico de los servidores públicos que operan estos Puntos o en su caso, del personal de los terceros que los operen;***
- IV. La instalación, identificación, funcionamiento y operación, así como las actividades que se desarrollarán;***
- V. Los tipos de Verificación;***
- VI. Los Servicios Fitosanitarios que podrán prestarse en ellos;***
- VII. La vigencia de las autorizaciones y temporalidad de funcionamiento;***
- VIII. Las causas y consecuencias de la cancelación de las autorizaciones contenidas en los siguientes supuestos:***
  - a) Cuando la Plaga a contener se dispersó;***
  - b) Cuando la Plaga fue controlada o, en su caso, erradicada;***
  - c) Cuando el Punto de Verificación Interna realice actividades no fitosanitarias;***

- d) Cuando el Punto de Verificación Interna opere sin apegarse a las Disposiciones Legales Aplicables, y
- e) En los demás casos que determine el SENASICA, conforme a las Disposiciones Legales Aplicables;

***IX. La subrogación de actividades para salvaguardar la Sanidad Vegetal, ante el incumplimiento de las obligaciones de las autorizaciones;***

***X. La difusión de la información de los Puntos de Verificación Interna autorizados y cancelados, y***

***XI. La suscripción de acuerdos y convenios de colaboración para el establecimiento de las especificaciones y obligaciones para la operación de los Puntos de Verificación Interna.***

***Por ningún motivo los Puntos de Verificación Interna deberán constituir barreras interestatales al comercio.***

***Los Puntos de Verificación Interna deberán contar con personal de la Secretaría o, en su caso, con servidores públicos estatales reconocidos por la Secretaría mediante convenio que al efecto se suscriba con el gobierno de la entidad federativa correspondiente, para ejercer los actos de autoridad y atribuciones que establecen las disposiciones de Sanidad Vegetal en materia de Verificación e Inspección.***

***Los Servicios Fitosanitarios que se presten en los Puntos de Verificación Interna serán únicamente los que estén previstos en las Normas Oficiales Mexicanas y demás Disposiciones Legales Aplicables que corresponda emitir a la Secretaría.***

***Los gobiernos de las entidades federativas y particulares interesados en instalar y operar un Punto de Verificación Interna, deberán cumplir con lo establecido en la Ley, el presente Reglamento, Normas Oficiales Mexicanas, y demás Disposiciones Legales Aplicables.”.***

- 92.** En este orden, si el Congreso del Estado de Chihuahua no tenía facultades para crear los “puntos de verificación interna estatal”, mucho menos tenía facultades para penar su evasión.
- 93.** Por los motivos apuntados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en suplencia, concluye que la acción de inconstitucionalidad resulta fundada y procede declarar la invalidez del artículo 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua.
- 94. SEXTO.- Efectos.** En atención a las conclusiones alcanzadas, con fundamento en la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria en relación con el artículo 73 del mismo ordenamiento,<sup>53</sup> se declara la invalidez del artículo 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua y, por vía de consecuencia, de los artículos 372, en su porción normativa “respecto a lo dispuesto por los dos artículos que anteceden”, y 374, en su porción normativa “previstas en los artículos anteriores” del mismo código.
- 95.** Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio del Tribunal Pleno contenido en la tesis jurisprudencial P./J. 53/2010, de rubro siguiente:

---

<sup>53</sup> **ARTICULO 41.** Las sentencias deberán contener:...

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

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

**“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.**

*Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudirse al modelo de "invalidación directa", en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de "invalidación indirecta", en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la "remisión expresa", el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de*

*generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven.*<sup>54</sup>.

- 96.** La declaratoria de invalidez surtirá efectos retroactivos al veintisiete de diciembre de dos mil quince, fecha en que entró en vigor el Decreto 1056/2015 I P.O.<sup>55</sup>.
- 97.** En todo caso, corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en materia penal.
- 98.** Los efectos retroactivos se surtirán a partir de que sean notificados los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua.
- 99.** Para el eficaz cumplimiento de la misma también deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua y a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Decimoséptimo Circuito, a los Juzgados de Distrito que ahí ejercen jurisdicción y a la Fiscalía General del Estado de Chihuahua.
- 100.** Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

---

<sup>54</sup> Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, abril de dos mil diez, página 1564, número de registro: 164820.

<sup>55</sup> **ARTÍCULO ÚNICO.**- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

## RESUELVE

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

**SEGUNDO.-** Se declara la invalidez del artículo 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua, reformado mediante Decreto número 1056/2015 I P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintiséis de diciembre de dos mil quince y, en vía de consecuencia, la de los artículos 372, en su porción normativa “respecto a lo dispuesto por los dos artículos que anteceden”, y 374, en su porción normativa “previstas en los artículos anteriores”, del referido código; para los efectos retroactivos precisados en el último considerando de este fallo, en la inteligencia de que dichas declaraciones de invalidez surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua.

**TERCERO.-** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chihuahua, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**Notifíquese** por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:



**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la norma general impugnada, a la oportunidad y a la legitimación.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández en contra de algunas consideraciones, inclusive la relativa a la violación al artículo 73, fracción XXI, inciso b), constitucional, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la consideración relativa a la violación al artículo 73, fracción XXI, inciso b), constitucional, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua, reformado mediante Decreto No. 1056/2015 I P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintiséis de diciembre de dos mil quince. Los señores Ministros González Alcantará Carrancá y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcantará Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 372, en su porción normativa “respecto a lo dispuesto por los dos artículos que anteceden”, y 374, en su porción normativa “previstas en los artículos anteriores”, del Código Penal del Estado de Chihuahua. Los señores Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcantará Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que las declaraciones de invalidez tendrán efectos retroactivos a la fecha en que entró en vigor el decreto combatido, así como determinar que las declaraciones de invalidez con efectos retroactivos decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reservas, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en materia penal. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcantará Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión de quince de agosto de dos mil diecinueve previo aviso al Tribunal Pleno.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos, dejando expedito el derecho de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

**PRESIDENTE**

**MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

**PONENTE**

**MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA**

Esta foja corresponde a la Acción de Inconstitucionalidad 5/2016 fallada el quince de agosto de dos mil diecinueve, en el sentido siguiente: **PRIMERO.-** Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. **SEGUNDO.-** Se declara la invalidez del artículo 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua, reformado mediante Decreto número 1056/2015 I P.O., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el veintiséis de diciembre de dos mil quince y, en vía de consecuencia, la de los artículos 372, en su porción normativa "respecto a lo dispuesto por los dos artículos que anteceden", y 374, en su porción normativa "previstas en los artículos anteriores", del referido código; para los efectos retroactivos precisados en el último considerando de este fallo, en la inteligencia de que dichas declaraciones de invalidez surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua. **TERCERO.-** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chihuahua, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. **Conste.**

## VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 5/2016, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el quince de agosto de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 5/2016, en la que se declaró la invalidez del artículo 371 del Código Penal del Estado de Chihuahua<sup>1</sup>, por considerar que las entidades federativas no cuentan con competencia para crear puntos de verificación fitosanitaria ni para sancionar penalmente su evasión.

Adicionalmente, una mayoría de Ministras y Ministros declaró la invalidez, por vía de consecuencia, de los artículos 372<sup>2</sup>, en su porción normativa *“respecto a lo dispuesto por los dos artículos que anteceden”*, y 374<sup>3</sup>, en su porción normativa *“previstas en los artículos anteriores”*. Asimismo, se determinó que la declaratoria de invalidez surtiría efectos retroactivos a la fecha en que entró en vigor la reforma de los artículos invalidados, correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y

---

<sup>1</sup> **Artículo 371.** Al que evada un Punto de Verificación Interna o Interna Estatal, teniendo la obligación de ser inspeccionado en el mismo, al ingresar o movilizar en el Estado, vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos, se le impondrá pena de uno a cuatro años de prisión y de mil a diez mil días multa.

<sup>2</sup> **Artículo 372.** No se aplicará pena alguna respecto a lo dispuesto por los dos artículos que anteceden, cuando el sujeto activo realice la actividad exclusivamente con fines de autoconsumo. Lo anterior, sin perjuicio de la aplicación de medidas administrativas necesarias para la preservación del desarrollo fitosanitario.

<sup>3</sup> **Artículo 374.** Si en la comisión de cualquiera de las conductas previstas en los artículos anteriores se afecta el estatus fitosanitario del Estado, las sanciones se incrementarán hasta en un tercio de la pena a imponer.

resolver cada caso concreto, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en materia penal.

Presento este voto concurrente, pues si bien estoy de acuerdo con las declaratorias de invalidez y de sus efectos retroactivos, no comparto la totalidad de las consideraciones contenidas en el apartado de *efectos* de la sentencia. De manera particular, **discrepo de la mayoría en cuanto a que en este caso deba quedar en manos de los operadores jurídicos decidir y resolver, en cada caso concreto, conforme a los principios y disposiciones legales aplicables en materia penal** (párrafo 97 de la sentencia).

Como he sostenido en otras ocasiones, por regla general, cuando se declara inconstitucional un tipo penal la declaratoria de invalidez debe surtir efectos retroactivos, sin mayor calificación o precisión que pueda generar confusiones. Efectivamente, como lo sostuve en el voto concurrente que formulé en la acción de inconstitucionalidad 135/2015<sup>4</sup>, los efectos consistentes en dejar a los operadores jurídicos la solución de los casos concretos conforme a los principios de la materia penal, los hemos adoptado en casos de *normas procesales* o *normas emitidas por autoridad incompetente*, en los que la declaratoria de invalidez no necesariamente conlleva a una inaplicación absoluta, sino que depende de diversos factores (tales como el momento procesal en el que se deba aplicar, o el tipo de actuaciones sobre los cuales se proyecta la norma).

En cambio, tratándose de tipos penales, esta Suprema Corte ha sostenido que la declaración de invalidez con efectos retroactivos debe

---

<sup>4</sup> Resuelta por unanimidad del Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de junio de dos mil diecisiete.

hacerse *en términos absolutos*<sup>5</sup>. En efecto, el Pleno ha matizado los efectos retroactivos tratándose de normas penales declaradas inválidas por invadir la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para establecer en *leyes generales*<sup>6</sup> los tipos penales y las sanciones de determinados delitos<sup>7</sup>. Con todo, es importante aclarar que esto último ha atendido a la necesidad de aclarar que en tales supuestos la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos no necesariamente supone la extinción de la acción penal, pues los delitos en cuestión (por ejemplo, secuestro, desaparición forzada, tortura o trata de personas) siguen estando sancionados bajo las disposiciones de las leyes generales respectivas, las cuales pueden ser aplicadas incluso por las propias autoridades locales, de acuerdo con el esquema competencial previsto en cada una de ellas<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Así lo hizo en las acciones de inconstitucionalidad 95/2014, 29/2011, 9/2014 y 11/2013.

<sup>6</sup> Tal y como sucedió en la acción de inconstitucionalidad 2/2016, en la que se declaró la invalidez de diversas disposiciones del Código Penal del Estado de México, al considerarlas contrarias a la facultad del Congreso de la Unión para legislar sobre aspectos sustantivos en materia de secuestro. Así, en dicho asunto se precisó que la invalidez “[...] surtirá efectos retroactivos al veintiocho de febrero de dos mil once, fecha en que entró en vigor de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y las disposiciones legales aplicables en esta materia, teniendo en cuenta el régimen transitorio establecido en la Ley General citada, especialmente los artículos segundo y quinto transitorios [...]”.

<sup>7</sup> Tal es el caso de los delitos de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en los que la competencia para establecer los delitos y las sanciones corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General.

<sup>8</sup> Así lo prevé, por ejemplo, el artículo 23 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece: **Artículo 23.** *Los delitos previstos en esta Ley se prevendrán, investigarán, perseguirán y sancionarán por la Federación cuando se trate de los casos previstos en la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada y cuando se apliquen las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Código Nacional; o cuando el Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad competente de la entidad federativa le remita la investigación correspondiente, atendiendo a las características propias del hecho, así como a*

Ahora bien, es verdad que en el presente caso la invalidez del artículo 371 y de diversas porciones de los artículos 372 y 374 del Código Penal del Estado de Chihuahua derivó de la falta de competencia del Congreso local para legislar en materia de inspección fitosanitaria. Sin embargo, considero que en la especie no se actualizan los extremos que justifican dejar en manos de los operadores jurídicos la aplicación de los efectos retroactivos de la declaratoria de invalidez. Lo anterior, pues no estamos en un caso en que el delito hubiere sido competencia local y luego se hubiere federalizado, ni se trata de un caso en el que las autoridades locales conserven facultades para investigar o sancionar delitos previstos en leyes federales o generales.

Efectivamente, como se explica en la propia sentencia, la competencia para tipificar delitos relacionados con el control y la inspección fitosanitaria es y ha sido competencia exclusiva del Congreso de la Unión, de manera que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>9</sup> los únicos órganos competentes para juzgar tales delitos son los jueces federales. En este sentido, a diferencia de lo que normalmente sucede en los casos de delitos previstos en leyes generales, es claro que en este caso los operadores jurídicos locales que estén conociendo de

---

*las circunstancias de ejecución o a la relevancia social del mismo. En los casos no contemplados en el párrafo anterior, serán competentes las autoridades del fuero común [...]*

<sup>9</sup> **Artículo 50.** Los jueces federales penales conocerán: I. De los delitos del orden federal. Son delitos del orden federal: a) Los previstos en las leyes federales y en los tratados internacionales. En el caso del Código Penal Federal, tendrán ese carácter los delitos a que se refieren los incisos b) a l) de esta fracción; [...]



casos relacionados con la aplicación de los preceptos declarados inválidos en esta sentencia no tienen otra alternativa que proceder a su inaplicación, sin poder aplicar en su defecto las disposiciones de la Ley Federal de Sanidad Vegetal.

Por estas razones, considero que lo más adecuado en este asunto, a fin de no generar inseguridad jurídica y confusión entre los operadores, era decretar la invalidez de los preceptos declarados inconstitucionales con efectos retroactivos, sin dejar en manos de estos últimos resolver cada caso concreto conforme a los principios y reglas en materia penal.



**MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 5/2016, FALLADA EN SESIÓN DEL TRIBUNAL PLENO DE QUINCE DE AGOSTO DE DOS MIL DIECINUEVE.**

En el presente fallo, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 371 del Código Penal para el Estado de Chihuahua<sup>1</sup>, debido a que el Congreso Estatal no cuenta con competencia para regular la sanidad vegetal por ser ésta una atribución, conferida a la Federación.

Se sostuvo que la salubridad general es una materia concurrente entre la Federación y las entidades federativas, de conformidad con el párrafo cuarto del artículo 4° y la fracción XVI del artículo 73, ambos de la Constitución Federal.

Para regular la salubridad general de la República, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Salud, la cual en su artículo 17 Bis determinó como facultad de las autoridades federales, entre otras, el control sanitario de productos y servicios, entre ellos los derivados de los alimentos; facultad que se encargó a la Secretaría de Salud a través de un órgano desconcentrado denominado Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

---

<sup>1</sup> Artículo 371. Al que evada un punto de Verificación Interna o Interna Estatal, teniendo la obligación de ser inspeccionado en el mismo, al ingresar o movilizar en el Estado, vegetales, sus productos o subproductos, vehículos de transporte, maquinaria, materiales, equipos, agentes patogénicos, se le impondrá pena de uno a cuatro años de prisión y de mil a diez mil días multa.

Posteriormente, en ejercicio de esta misma facultad, el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Sanidad Vegetal con el propósito de regular las cuestiones fitosanitarias relacionadas con los vegetales.

Para cumplir este propósito, se confirió a la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, ahora Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, las facultades que la Ley General de Salud conservaba para la Secretaría de Salud, a través de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, para reducir los riesgos sanitarios derivados de la producción, importación, movilización y comercialización de vegetales comestibles.

De esta manera, la facultad de establecer las medidas necesarias para asegurar el nivel adecuado de protección y condición fitosanitaria, en todo o en una parte del territorio nacional, quedó consignada en el artículo 3o. de la referida ley federal.

El legislador federal le atribuyó facultades a la Secretaría mencionada para establecer, coordinar, verificar e inspeccionar los puntos de verificación interna, y para normar, autorizar, verificar y certificar los puntos de verificación interna interestatales, de conformidad con las fracciones XXIX y XXXVII del artículo 7° de dicho ordenamiento.

Con fundamento en dichas fracciones, la mencionada Secretaría no sólo tiene atribuciones para instalar los referidos puntos de verificación en el territorio nacional, sino también para acordar y permitir su instalación a los gobiernos de las entidades federativas, de conformidad con el artículo 59 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal.

En consecuencia, se concluyó que las entidades federativas no pueden crear puntos de verificación fitosanitaria diversos a los señalados en la Ley Federal de Sanidad Vegetal, ya que en su texto no existe una cláusula que las autorice a desarrollar o complementar sus disposiciones, la única participación que tienen en este punto en específico por disposición de la propia ley sólo es de coordinación con la Federación.

Comparto la conclusión y las consideraciones del Tribunal Pleno. Siguiendo esos mismos razonamientos estimo que los alcances debieron invalidar todo el sistema previsto en la ley del estado de Chihuahua, y no limitarse únicamente al artículo impugnado y, por extensión, a los artículos 372 y 374 del Código Penal para el Estado de Chihuahua.

La invalidez no sólo debió extenderse a los artículos 370 y 373 del Código Penal local, sino también a los numerales 5, fracción LIV, 20 y 53 de la Ley Estatal de Coordinación de Sanidad Vegetal, por contener el mismo vicio de competencia.

En el presente asunto reitero el criterio que he expuesto en diversas ocasiones en el sentido de que respecto a la procedencia o viabilidad del análisis para hacer extensivos los efectos de la declaración de invalidez de normas generales en la acción de inconstitucionalidad<sup>2</sup>, esa extensión de efectos no se limita ni reduce a un solo supuesto, consistente en que la validez de las normas dependa necesariamente de las que fueron impugnadas y que se invalidan.

También se ha hecho extensiva tal declaratoria cuando –por ejemplo– las normas en análisis pertenecen a un mismo sistema normativo. Esto es, se trata del caso en que en un sistema ya no tendrían razón de ser

---

<sup>2</sup> Voto concurrente emitido en la Acción de Inconstitucionalidad 6/2015.

ciertas disposiciones porque precisamente en las consideraciones de la sentencia se estableció que es inválida cierta actuación del legislador de la que aquéllas también participan o son resultado. Por consiguiente, no podrían subsistir preceptos del mismo sistema normativo que adolecen del mismo vicio que fue evidenciado en la ejecutoria correspondiente.

Precisamente, ese supuesto ocurre en el presente caso, en el cual, como se analiza en el fallo, la legislatura local no sólo carece de facultades para emitir la norma penal impugnada, sino también para establecer los puntos de verificación locales que constatan certificados estatales, al margen de la coordinación ordenada en las leyes generales y federales aplicables.

Los artículos cuya invalidez propuse por extensión tienen el siguiente contenido:

*Artículo 5. Para los efectos de la Ley se entiende por:*

...

*LIV. Puntos de Verificación Interna Estatal: Instalaciones autorizadas por la Secretaría, ubicadas en las vías terrestres de comunicación, en donde se constatan los certificados estatales, las constancias de origen o cualquier otro documento legalmente reconocido que ampare la movilización de los vegetales, sus productos o subproductos, los insumos, vehículos de transporte, materiales, maquinaria y equipos que pueden diseminar plagas cuando se movilizan de una zona a otra.*

*Artículo 20. La movilización por el interior del territorio estatal de las mercancías a que se refiere el artículo siguiente, quedará sujeta a la expedición del certificado estatal cuando provengan y se movilicen:*

*I. De zonas bajo control fitosanitario hacia zonas libres o de baja prevalencia.*

*II. Entre dos o más zonas bajo control fitosanitario, transitando por zonas libres, bajo protección o de baja prevalencia; y de zonas de baja prevalencia o bajo protección, hacia zonas libres.*

*III. Entre dos o más zonas libres o de baja prevalencia, transitando por zonas bajo control fitosanitario.*

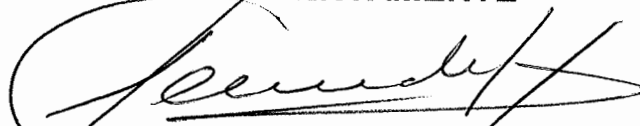
*Todas las mercancías que se movilicen en los términos de las fracciones anteriores deberán tener el debido acondicionamiento. Los productos que se movilicen en zonas bajo el mismo estatus fitosanitario, deberán cumplir con los elementos de rastreabilidad que permitan determinar el origen y la condición fitosanitaria del producto, por medio de la constancia de origen.*

*La movilización de recursos y materias primas que provengan de vegetales, sus productos o subproductos, afectados por plagas, se sujetará a las disposiciones previstas en esta Ley.*

*Artículo 53. La Secretaría podrá instalar y operar directamente en el territorio estatal puntos de verificación interna estatal, o acordar o permitir su instalación y operación a los gobiernos de los municipios o a particulares que así lo soliciten, conforme a las demás disposiciones legales aplicables. La instalación y operación de los puntos de verificación indicados en el párrafo anterior, se sujetará al reglamento de esta Ley y a las especificaciones, criterios y procedimientos establecidos en las disposiciones legales aplicables. El establecimiento y operación de los puntos de inspección señalados en este artículo, será autorizado por la Secretaría cuando estos tengan como objetivo mantener confinada una plaga o proteger zonas libres, bajo protección o de baja prevalencia.*

Estas son las razones en que se sustentan las precisiones que ahora se plasman en voto concurrente.

**ATENTAMENTE**



**MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS**

## **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 5/2016**

En sesión de quince de agosto de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 5/2016, promovida por la Comisión nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 317 del Código Penal del Estado de Chihuahua. Tal numeral establece un tipo penal que sanciona la evasión de un punto de verificación fitosanitaria interna o interna estatal. El promovente argumentó que el tipo establecido vulneraba el derecho a la seguridad jurídica, en su vertiente de plenitud hermética y taxatividad en materia penal.

La pregunta constitucional recayó en saber si el congreso local tenía facultades para legislar en materia de salubridad general, específicamente respecto al establecimiento de tipos penales en la materia.

### **I. Razones de la mayoría**

La mayoría consideró que la norma impugnada era inconstitucional. Para llegar a esta determinación, argumentaron que la materia de salubridad general es una materia concurrente entre las entidades federativas y la federación, establecida tanto en el artículo 4°, como 73, fracción XVI, de la Constitución Federal donde se habilita un deslinde competencial en ley secundaria (Ley Federal de Sanidad Vegetal y la Ley General de Salud).

Así, concluyeron que, aunque la materia de Salubridad General es una materia concurrente, de la normatividad secundaria era posible advertir una centralización a la Federación para la regulación de los puntos de verificación tanto internos, como internos estatales.

En ese sentido, para la mayoría, no era razón única ni suficiente el solo entramado constitucional, sino que consideraron necesario emprender, además, el estudio de la normatividad secundaria que reglamenta la materia. Disiento de tal consideración. A mi juicio, a menos que exista una habilitación directa para el desglose de competencias, las competencias en un sistema de federalismo mayormente dualista, como es en el caso mexicano, deben buscar anclaje directamente en la constitución, puesto que las normas secundarias no son parámetros de control.

## **II. Razones del disenso**

Aunque compartí el sentido de la resolución, emito el presente voto concurrente para dejar a salvo mi criterio sobre la argumentación en torno a la facultad exclusiva del Congreso de la Unión que se consideró que resulta invadida, pero por razones diversas.

A mi juicio, el examen de regularidad constitucional del artículo 371 del Código Penal de Chihuahua debe realizarse únicamente a la luz de los artículos 4° y 73 fracción XVI de la Constitución Federal, donde se actualiza la competencia en materia de salubridad general a favor de la Federación.



En la ejecutoria que da lugar al presente voto se parte de la base de que la norma impugnada invade la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de salubridad general. Sin embargo, considero que para llegar a esta determinación es suficiente con analizar los artículos citados de la Constitución Federal. En otras palabras, el análisis competencial emprendido a la luz de normatividad secundaria (como la Ley Federal de Sanidad Vegetal y la Ley General de Salud) resulta innecesario para determinar la invasión competencial determinada en la Constitución Federal.

Desde mi punto de vista, no es posible analizar la regularidad constitucional de una norma secundaria (el artículo 371 del código penal local de Chihuahua), cuando la propia constitucional veda a las entidades federativas de la posibilidad de legislar en materia de Salubridad General. Para llegar a dicha conclusión, me baso en una razón fundamental. De la lectura de los artículos 4 y 73 fracción XVI se concluye que en la propia Constitución Federal se establece una competencia concurrente en materia de Salubridad General.

El párrafo cuarto del artículo 4° de la Constitución Federal, prevé lo siguiente:

**“Artículo 4°. [...] Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. [...]”**

[Énfasis añadido]

Por su parte, la fracción XVI del artículo 73 del mismo ordenamiento dispone lo siguiente:

**“Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: [...] XVI. **Para dictar leyes sobre** nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y **salubridad general de la República.** [...]” [Énfasis añadido]

De esta manera, es posible advertir que la Constitución Federal establece una competencia concurrente en materia de Salubridad general que remite a la Ley General de Salud para reglamentar la distribución competencial. Sin embargo, en este caso me parece que no resulta necesario utilizarlo como parámetro constitucional para analizar la invasión competencial que supone la expedición del artículo 371 del Código Penal de Chihuahua, al ser reglamentación secundaria.

Me explico. Si bien los artículos 3°, fracciones XXII y XXVII, y 13° de la Ley General de Salud, determinan una distribución competencial preponderantemente federal en materia de sanidad vegetal, no es posible utilizarlos como parámetro de regularidad constitucional, toda vez que es en dos artículos de la Constitución Federal donde se impone dicha distinción. A la misma conclusión se llega al analizar los artículos 5° y 7°, fracciones XXIX y XXXVI, 19° y 51° de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, donde se centraliza la autorización de los puntos de verificación interna a favor de la Federación. En ese sentido, como parte de una competencia refleja, de igual manera se centralizan los tipos penales correspondientes a un capítulo especial.

Con base en todo lo anterior, llego a la convicción de que el artículo impugnado regula una materia a la que, si bien la Constitución Federal otorga un carácter concurrente, queda claro que centraliza la regulación a la Federación. Por las razones apuntadas, me aparto parcialmente de la argumentación contenida en la ejecutoria.



---

**Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá**



---

**Lic. Rafael Coello Cetina**  
**Secretario General de Acuerdos de la**  
**Suprema Corte de Justicia de la Nación**

**SIN TEXTO**