



**SEN. DR. RICARDO MONREAL ÁVILA**  
**JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA**  
**P R E S I D E N C I A**

Ciudad de México, 19 de diciembre de 2021.

JUCOPO/LXV/001/2021.

**DIP. CECILIA JOSEFINA GUEVARA GUEMBE**  
**PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA**  
**DEL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ**  
**P R E S E N T E**

**Ciudadanas diputadas y ciudadanos diputados integrantes de la LXVI Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz:**

El suscrito, **Dr. Ricardo Monreal Ávila**, senador de la República, integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA y presidente de la Junta de Coordinación Política en la LXV Legislatura de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, manifiesto mi preocupación acerca de la existencia del delito de ultrajes a la autoridad previsto en el artículo 331 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, ante el abuso y las afectaciones a la esfera de los derechos humanos que conlleva ese tipo penal.

En virtud de lo anterior, someto a su consideración las siguientes:

**CONSIDERACIONES**

En fecha 11 de marzo de 2021 se publicó en la *Gaceta Oficial* del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el Decreto Número 848 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, en materia de extorsión, robo, despojo, ultrajes a la autoridad, contra las instituciones de seguridad pública y contra la seguridad de la comunidad.

El tipo penal denominado *ultrajes a la autoridad* se encuentra previsto en el artículo 331 del Código Penal mencionado y, en su tipo básico, originalmente establecía sólo una pena de seis meses a dos años de prisión, y multa de hasta cuarenta días de salario a quien incurriera en amenazas o agresión en contra de un servidor público en el momento de ejercer éste sus funciones o con motivo de ellas.



**SEN. DR. RICARDO MONREAL ÁVILA**  
**JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA**  
**P R E S I D E N C I A**

Mediante la reforma realizada al referido ordenamiento penal en el mes de marzo de 2021, se adicionaron diversos supuestos que agravan la penalidad, lo cual, aunado a la falta de certeza jurídica del tipo básico, ha ocasionado que la aplicación del tipo penal en comento se preste aún más a un ejercicio arbitrario en contra de personas por parte de cuerpos de seguridad pública o de procuración de justicia, en detrimento del derecho humano a no ser sometido a detenciones arbitrarias, según se ha podido constatar en casos como el de seis jóvenes que estuvieron cuatro meses privados de su libertad de manera injusta, debido a la aplicación discrecional de este delito.

El artículo 331 del Código Penal de la entidad, con los cambios respectivos, es del tenor literal siguiente:

*CAPÍTULO XIII*

*ULTRAJES A LA AUTORIDAD*

*(REFORMADO. G.O. 11 DE MARCO DE 2021)*

*Artículo 331. Se impondrán de seis meses a dos años de prisión y multa de diez a cuarenta veces el valor de la unidad de medida y actualización diaria, a quien amenace o agrede a un servidor público en el momento de ejercer sus funciones o con motivo de ellas.*

*Se le aplicará al responsable de este delito, además de las sanciones anteriores, **de cinco a siete años de prisión**, cuando se actualicen cualquiera de los supuestos siguientes:*

- I. Se realice por una o más personas armadas o portando instrumentos peligrosos;*
- II. Se realice por medio de cualquier tipo de violencia contra la víctima;*
- III. Que el sujeto activo manifieste ser miembro de una pandilla, asociación delictuosa o de la delincuencia organizada, real o ficticia o que por cualquier medio manifieste la intervención de estos grupos en la comisión del delito; o*
- IV. Que se realice a través de cualquier otra circunstancia que disminuya las posibilidades de defensa o protección del sujeto pasivo o lo ponga en condiciones de riesgo o desventaja.*

**Casos particulares**

**1.** La organización Artículo 19 ha señalado que el tipo penal de ultrajes a la autoridad previsto en el Código Penal del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la

**SEN. DR. RICARDO MONREAL ÁVILA**  
**JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA**  
**P R E S I D E N C I A**

Llave se ha empleado por diversas autoridades estatales “para restringir la labor periodística, el ejercicio de la protesta y el derecho a la libertad de expresión en general”. Al efecto, se transcribe a continuación uno de los casos documentados por la citada organización:

*De manera reciente, el 1 de marzo de 2021 elementos de la Policía ministerial de la Fiscalía General del Estado de Veracruz detuvieron a Antonio de Marco Arango Arango, director del medio digital Foro Tuxpan, en Tuxpan, Veracruz, quien estuvo detenido por casi 36 horas. Uno de los delitos que intentaron imputar fue el de “ultrajes a la autoridad”. Ello demuestra de manera concreta el uso arbitrario de este tipo penal para inhibir el ejercicio de libertad de expresión.<sup>1</sup>*

2. El pasado 3 de septiembre de 2021, en las instalaciones que ocupa la Plaza Comercial El Tejar, de la colonia Álvaro Obregón, en Xalapa, Veracruz, seis jóvenes fueron detenidos por elementos de Seguridad Pública.

En la descripción de los hechos, los policías encargados de la captura señalaron que fueron agredidos por los jóvenes detenidos, sin embargo, en el juicio que se les siguió ante el juzgado de control competente se constató la existencia de pruebas que contradecían la versión de los agentes policiales que llevaron a cabo la detención de las personas imputadas.

No obstante, transcurrieron cuatro meses durante los cuales los seis jóvenes fueron injustamente privados de su libertad, lo cual no sólo violentó su derecho a no ser sometidos a detenciones arbitrarias, sino los derechos a la presunción de inocencia y a enfrentar su juicio en libertad.

Lamentablemente, la justicia local actúa de manera parcial y subordinada, y en su resolución mantuvo en prisión preventiva oficiosa a los jóvenes que no habían cometido ningún delito. Por fortuna, un juez federal ordenó su liberación ante la falta de pruebas, pero como este caso hay otros de cientos de personas privadas de su libertad en centros de reclusión de Veracruz.

---

<sup>1</sup> Artículo 19. “Reforma al Código Penal en Veracruz sobre el delito de ultrajes es inconstitucional y violenta la libertad de expresión”, 19 de marzo de 2021. Consultado el 25 de noviembre de 2021 en: <https://bit.ly/32zyQIK>.

**SEN. DR. RICARDO MONREAL ÁVILA**  
**JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA**  
**P R E S I D E N C I A**

Los anteriores ejemplos dan cuenta de la aplicación arbitraria del tipo penal de ultrajes a la autoridad, cuyo contenido se contrapone a la certeza que debe caracterizar a las normas jurídicas, sobre todo en esta materia, ya que, por sí mismo, el tipo penal básico de ultrajes a la autoridad puede contemplar un sinnúmero de opciones, dado que no se encuentra claramente definido qué se debe entender por “agredir” o “amenazar” a la autoridad, lo cual da lugar a interpretaciones confusas, ambiguas y vagas, atentando contra los principios de legalidad y seguridad jurídica, y ello, aunado a la pena agravada de 5 a 7 años de prisión, provoca que las personas imputadas lleven su proceso privadas de la libertad.

**Precedentes**

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que:

*El principio de legalidad constituye uno de los elementos centrales de la persecución penal en una sociedad democrática. Al establecer que “nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable”, el artículo 9 de la Convención **obliga a los Estados a definir esas “acciones u omisiones” delictivas en la forma más clara y precisa que sea posible.** Al respecto, la Corte ha establecido:*

*[...] Con respecto al principio de legalidad en el ámbito penal, [...] **la elaboración de los tipos penales supone una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales.***

*En un Estado de Derecho, los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio de su poder punitivo.*

*En un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que las sanciones penales se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita. En este sentido, corresponde al juez penal, en el momento de la aplicación de la ley penal, atenerse estrictamente a lo dispuesto por ésta y observar la mayor rigurosidad en el adecuamiento de la*

**SEN. DR. RICARDO MONREAL ÁVILA**  
**JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA**  
**P R E S I D E N C I A**

*conducta de la persona inculpada al tipo penal, de forma tal que no incurra en la penalización de actos no punibles en el ordenamiento jurídico.<sup>2</sup>*

Tales criterios no se ven satisfechos por el tipo penal de ultrajes a la autoridad, previsto en el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, ya que la conducta tipificada contiene elementos que generan incertidumbre jurídica en relación con su aplicación y sus alcances, lo cual demerita la impartición de justicia en esa entidad, en perjuicio de las personas justiciables.

En la sentencia emitida en la Acción de Inconstitucionalidad 95/2014, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo lo siguiente:

*En este contexto, resulta pertinente precisar que el referido artículo 14 constitucional consagra el principio de legalidad, consistente en la exacta aplicación de la ley penal, pero no sólo se circunscribe a los meros actos de aplicación, ya que para su cabal cumplimiento, la ley debe ser concebida sin ambigüedades y en forma tal que los términos descriptivos del tipo penal especifiquen los elementos respectivos, es decir, el delito y la pena deben ser claros, precisos y exactos, a fin de evitar confusión en su aplicación y/o evitar causar demérito en la defensa del procesado.*

[...]

*De acuerdo con la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de tal forma que los términos mediante los cuales especifiquen los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos.*

*Asimismo, se ha sostenido que la autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar leyes con expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señala como típicas.*

---

<sup>2</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Fermín Ramírez vs. Guatemala. Sentencia de 20 de junio de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas). Consultado el 25 de noviembre de 2021 en: <https://bit.ly/3HVOccr>.

**SEN. DR. RICARDO MONREAL ÁVILA**  
**JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA**  
**P R E S I D E N C I A**

*Finalmente, se ha considerado que las leyes deben incluir todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado.<sup>3</sup>*

Esto es, los tipos penales establecidos por el legislador necesariamente deben ser claros y precisos, a fin de que las personas imputadas conozcan con certeza la conducta punible y que no haya lugar a interpretaciones que conduzcan a que se sancionen comportamientos que son lícitos. Es decir, el tipo penal no tiene que ser ambiguo, para que así no propicie la arbitrariedad en su aplicación.

Con la finalidad de ahondar en la problemática que ha generado el tipo penal de ultrajes a la autoridad, resulta de suma relevancia traer a cita diversas resoluciones emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las que se ha dilucidado respecto a la inconstitucionalidad del referido tipo penal, pues ello aporta elementos importantes para la materia del presente.

Amparo Directo en Revisión 2255/2015 y 4436/2015:

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

[...]

*Pues bien, en atención a lo resuelto en los reseñados precedentes, la norma que prevea alguna pena o describa alguna conducta que deba ser sancionada penalmente resultará inconstitucional por vulnerar el principio de taxatividad, ante su imprecisión excesiva o irrazonable, en un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica.*

[...]

---

<sup>3</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 95/2014, así como el voto concurrente formulado por el ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Consultado el 25 de noviembre de 2021 en: <https://bit.ly/3103PPi>.

**SEN. DR. RICARDO MONREAL ÁVILA**  
**JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA**  
**P R E S I D E N C I A**

*Con base en lo expuesto, se concluye que en el artículo 287 del Código Penal para el Distrito Federal **no está debidamente definida la conducta típica para establecer los límites en los que puede operar la manifestación más drástica del Estado**, el ius puniendi, dado que implica la privación de la libertad – eventualmente– de una persona. **No están debidamente definidos cuáles actos o conductas (palabras, gestos o hechos) que causan un agravio, propio del ultraje, rebasan el umbral necesario para ser sancionados**, al menos, con seis meses de prisión y veinte días de multa, además de producir todas las consecuencias jurídico penales, sustantivas y procesales, en perjuicio de la libertad personal. Además, ello impide que los destinatarios de la norma (cualquier persona) puedan saber con razonable precisión cuál es la conducta que en su interacción con la autoridad será sancionada penalmente, por considerarse un ultraje.<sup>4</sup>*

**Acción de Inconstitucionalidad 147/2017:<sup>5</sup>**

*La expresión “ejecutar actos violentos o agresivos” incluye un conjunto amplio de actos, sobre todo si la disposición en su letra no limita la conducta sólo al uso de la fuerza física, y además en la exposición de motivos de la iniciativa, se mencionó la intención de proteger a los servidores públicos de agresiones físicas o verbales.*

*Es cierto que el precepto establece la conducta por la cual se le sancionará, a saber ejecutar un acto violento o agresivo en contra de servidores públicos y también precisó la pena a la que se haría acreedor el responsable; asimismo, el legislador persiguió un fin legítimo como es proteger el orden público, mediante la seguridad de los servidores públicos en el ejercicio de las funciones públicas o con motivo de ellas.*

*Sin embargo, la descripción típica es susceptible de que con la formulación verbal o escrita que causa molestia o incomoda a cualquier servidor público en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, al no contenerse en la propia ley las aclaraciones y precisiones necesarias para evitar su aplicación arbitraria.*

[...]

---

<sup>4</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sentencias dictadas en los Amparos Directos en Revisión 2255/2015 y 4436/2015. Consultadas el 25 de noviembre de 2021 en: <https://bit.ly/3xoVCjn> y <https://bit.ly/3FQyZar>.

<sup>5</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 147/2017 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el viernes 30 de abril de 2021. Consultada el 18 de diciembre de 2021 en: <https://bit.ly/3yFpqsK>.



**SEN. DR. RICARDO MONREAL ÁVILA**  
**JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA**  
**P R E S I D E N C I A**

*Las únicas precisiones adicionales que contiene la norma impugnada son insuficientes para limitar razonablemente el conjunto de conductas que pueden actualizar ese tipo penal y que amerita la respuesta punitiva del Estado; el enunciado normativo es abierto al grado que en cada caso la autoridad ministerial o judicial, es quien califica, según su arbitrio, las palabras, expresiones, gesticulaciones o hechos que actualizan un acto violento o agresivo, con la única referencia a la comprensión social y contextual de lo que constituye un acto violento o agresivo que amerita el reproche penal, lo que sin duda genera incertidumbre y confusión en los destinatarios de la norma.*

[...]

*En ese sentido, el concepto de invalidez es fundado, y este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 277, párrafo primero, del Código Penal para el Estado de San Luis Potosí debe considerarse violatorio del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, reconocido en el artículo 14, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

## **Conclusiones**

De la información antes vertida, es de considerarse que el Máximo Tribunal de nuestro país ha sido consistente en sustentar la inconstitucionalidad del tipo penal de ultrajes a la autoridad, dada la afectación a los principios de legalidad y seguridad jurídica de las personas destinatarias de la norma, lo cual conlleva una aplicación arbitraria por parte de las autoridades que tienen a su cargo la persecución de los delitos y la impartición de justicia.

De esta manera, se puede concluir que el artículo 331 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, que contempla el delito de ultrajes a la autoridad, infringe el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal, y que, si bien establece un tipo penal específico y una sanción, de su propio contenido no se advierte en forma clara y exacta la descripción típica, ya que dependerá del libre arbitrio de los operadores jurídicos la determinación respecto a si el actuar de los destinatarios de la norma se puede considerar amenaza o agresión, dado que no están debidamente desarrollados los elementos que comprenden estas conductas.





**SEN. DR. RICARDO MONREAL ÁVILA**  
**JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA**  
**P R E S I D E N C I A**

Entonces, es posible considerar el delito de ultrajes a la autoridad como un tipo penal abierto y, consecuentemente, violar el derecho humano de la seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley, pues los conceptos *amenaza* y *agresión* son de suyo amplios, al carecer de una definición específica para el tipo, por lo que en sí mismos generan falta de certeza en cuanto a conocer cuáles son las acciones que penalmente se consideran reprochables, es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia que permita la arbitrariedad en su aplicación.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, solicito atentamente al Congreso del Estado de Veracruz que, con pleno respeto a su autonomía y de acuerdo con el paradigma de los derechos humanos, lleve a cabo las acciones legislativas que correspondan para derogar el tipo penal de ultrajes a la autoridad, previsto en el Capítulo XIII del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, toda vez que su existencia ha dado lugar a eventos en los que se acusa de manera arbitraria a personas, privándolas de su libertad.

Le expreso mi consideración más distinguida.

**A T E N T A M E N T E**

**Sen. Dr. Ricardo Monreal Ávila**  
Presidente de la Junta de Coordinación Política