

**PODER JUDICIAL**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

**SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 188/2020, así como el Voto Concurrente del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
188/2020**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

**PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT**

**SECRETARIO: JONATHAN SANTACRUZ MORALES**

**ÍNDICE TEMÁTICO**

	<b>Apartado</b>	<b>Criterio y decisión</b>	<b>Págs.</b>
I.	<b>COMPETENCIA</b>	El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación <b>es competente</b> para conocer del presente asunto.	14
II.	<b>OPORTUNIDAD</b>	El escrito inicial es <b>oportuno</b> .	15-16
III.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	El escrito inicial fue presentado por parte <b>legitimada</b> .	16-18
IV.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>	Las partes no hacen valer alguna, ni este Tribunal Pleno la advierte de oficio	18-19
V.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	Es <b>fundado</b> el único concepto de invalidez. Para llegar a dicha conclusión se sigue la siguiente metodología: <b>1.</b> Parámetro de regularidad constitucional aplicable al principio de mínima intervención del derecho penal; y <b>2.</b> Estudio sobre la constitucionalidad del artículo 452 al Código Penal para el Estado de Nuevo León, a la luz del principio de mínima intervención	19-56
	<b>V.1 Parámetro de regularidad constitucional aplicable al principio de mínima intervención del derecho penal</b>	El principio de mínima intervención del derecho penal consiste en la exigencia de que el derecho penal solamente intervenga en casos de ataques muy graves a los bienes jurídicos más importantes, dejando a otras áreas del derecho la sanción de perturbaciones menos graves al orden jurídico.	22-32
	<b>V.2 Estudio sobre la constitucionalidad del artículo 452 al Código Penal para el Estado de Nuevo León, a la luz del principio de mínima intervención</b>	Las conductas ilícitas descritas en el artículo 452 del Código Penal para el Estado de Nuevo León exceden el parámetro de regularidad constitucional relativo al principio de mínima intervención del derecho penal, pues existen otras formas de control menos lesivas.	32-56
VI.	<b>EFFECTOS Declaratoria de invalidez</b>	Se declara la invalidez del artículo 452 del Código Penal de Nuevo León.	57-58
	<b>Retroactividad</b>	La invalidez decretada tendrá efectos retroactivos en beneficio de las personas a las que se les haya aplicado el precepto impugnado a partir del veintiséis de marzo de dos mil veinte, fecha en la que entró en vigor dicho numeral.	57
	<b>Fecha a partir de la cual surtirá efectos la</b>	La anterior declaración de invalidez con efectos	58

	<b>declaratoria de invalidez</b>	retroactivos surtirán sus efectos a partir de que sean notificados los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.	
	<b>Notificaciones</b>	Deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León, a los Tribunales Colegiados y Unitarios en materia penal del Cuarto Circuito, a los Juzgados de Distrito en la misma materia que ejercen su jurisdicción en esa demarcación, así como a la Fiscalía General de Justicia del Estado de Nuevo León.	58
VII.	<b>DECISIÓN</b>	<p><b>PRIMERO.</b> Es <b>procedente y fundada</b> la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p><b>SEGUNDO.</b> Se declara la <b>invalidez</b> del artículo 452 del Código Penal para el Estado de Nuevo León, adicionado mediante el DECRETO NÚM. 273, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de marzo de dos mil veinte, en los términos del apartado V de esta decisión.</p> <p><b>TERCERO.</b> La declaratoria de invalidez surtirán sus <b>efectos retroactivos</b> al veintiséis de marzo de dos mil veinte, a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Nuevo León, de conformidad con el apartado VI de esta determinación.</p> <p><b>CUARTO.</b> Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	58-59

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
188/2020**

**PROMOVENTE:** COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS

**PONENTE:** MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT  
**SECRETARIO:** JONATHAN SANTACRUZ MORALES

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veinte de junio de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 188/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de la cual impugna el artículo 452 del Código Penal para el Estado de Nuevo León.

**ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA**

- 1. Antecedentes de la norma impugnada.** El catorce de octubre de dos mil diecinueve, diputadas y diputados integrantes del Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional de la LXXV Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Nuevo León, con fundamento en los artículos 102 y 103 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, propusieron una iniciativa con proyecto de Decreto para adicionar el artículo 459 del Código Penal para el Estado de Nuevo León, con la finalidad de tipificar el delito de "Impartición Ilícita de Educación".
- 2.** Realizados los trámites legislativos, el veinticinco de marzo de dos mil veinte se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el Decreto número 273, por el que se adiciona al Código Penal para el Estado de Nuevo León el Título Vigésimo Noveno denominado "Delitos contra la impartición de la Educación", cuyo Capítulo Único titulado "Omisión de información en documentos y publicidad de instituciones educativas" contiene el artículo 452 que describe los delitos contra la impartición de la educación<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Artículo 452. Se impondrán de dos a ocho años de prisión y multa de mil a dos mil cuotas al **propietario, socio, directivo, administrador o apoderado legal de una institución educativa, que emita, entregue o autorice emitir o entregar documentación o publicidad de la misma sin hacer constar, en su caso, que dicha institución carece del reconocimiento de validez oficial de estudios ante la autoridad competente del estado.**

3. **Presentación de la acción de inconstitucionalidad.** Por escrito presentado el tres de agosto de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la maestra María del Rosario Ibarra Piedra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 452 del Código Penal para el Estado de Nuevo León, adicionado mediante el Decreto número 273, publicado en el periódico oficial de esa entidad federativa el veinticinco de marzo de dos mil veinte.
4. **Artículos constitucionales y convencionales violados.** En la demanda señaló como preceptos constitucionales y convencionales violados los artículos 1º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como el 2 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
5. **Concepto de invalidez.** La Comisión accionante expuso en su único concepto de invalidez los argumentos siguientes:
  - **Violación al derecho a la seguridad jurídica y a los principios de legalidad y de mínima intervención (*ultima ratio*) del derecho penal.** El artículo 452 del Código Penal para el Estado de Nuevo León sanciona a las personas por hechos que no deberían ser castigados por la vía penal.
  - El tipo penal criminaliza la simple omisión de informar en documentos o en la publicidad que los estudios impartidos en instituciones educativas no cuentan con el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (en lo sucesivo RVOE)<sup>2</sup>; sin embargo, no es una conducta de tal gravedad que constituya un ataque peligroso para el bien jurídico que se pretende proteger, pues únicamente lo pone en un eventual riesgo sin dañarlo necesariamente, por lo que podrían utilizarse medidas menos lesivas que el derecho penal.
  - El delito adicionado por el congreso local no está encaminado a sancionar las conductas más graves o los ataques más peligrosos al bien jurídico que se pretende salvaguardar, que en el caso concreto parece ser el derecho a la educación, aunado a que no produce un daño, al tratarse de un delito de peligro.
  - El legislador local debió acudir a otras medidas legislativas menos lesivas que el derecho penal para evitar que el sujeto activo omita su deber de informar que una institución educativa que carece del reconocimiento de validez oficial de estudios no lo informó.
  - La medida adoptada por el legislador de Nuevo León no es necesaria, en virtud de que la conducta descrita en el tipo penal no es en extremo grave ni produce un ataque peligroso al bien jurídico protegido, tan es así que la Ley General de Educación permite que se impartan estudios sin reconocimiento de validez oficial<sup>3</sup>.
  - Si bien la Ley General de Educación señala que los particulares que presten servicios por los que impartan estudios sin RVOE deben mencionarlo en su documentación y publicidad, ello no implica que la omisión de hacerlo constituya un ataque gravísimo al bien tutelado. Por tanto, es viable utilizar otros medios menos lesivos para proteger al mismo, como la sanción administrativa que establece el artículo 171, fracción III, consistente en la clausura del plantel.
  - La tipificación de la conducta impugnada no resulta idónea ni estrictamente necesaria, pues existen otros medios menos lesivos para salvaguardar el bien jurídico tutelado, consistente en el derecho a la educación.
  - Si bien la finalidad del legislador pudiera ser legítima, al tratar de proteger el derecho a la educación o la certeza en los estudios recibidos, el derecho penal no resulta la vía idónea, única, necesaria y proporcional para lograr el propósito pretendido.
  - Por el contrario, la vía penal constituye el mecanismo más lesivo contra las personas que omiten hacer constar la falta de RVOE en la documentación o publicidad de las instituciones educativas,

---

Se impondrá la misma sanción establecida en el párrafo anterior, así como inhabilitación de tres a diez años para desempeñar un empleo, cargo o comisión públicos, **al servidor público del ramo educativo que, teniendo conocimiento de que la documentación o publicidad de una institución educativa no establece, la carencia de reconocimiento de validez oficial de estudios; omite gestionar el fincamiento de sanciones administrativas en contra de dicha institución y hacer del conocimiento de las autoridades competentes esa circunstancia.**

Las sanciones previstas en este artículo se impondrán sin perjuicio de las sanciones administrativas y las penas que correspondan por la comisión de otros delitos.

<sup>2</sup> Como se precisará más adelante, el RVOE es una de las figuras jurídicas que permiten a los particulares ofertar estudios del nivel medio superior en todas sus modalidades y opciones, así como estudios del nivel superior en todas sus modalidades y opciones, con excepción de la educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica. Se trata de un reconocimiento que debe obtenerse respecto de cada plan y programa de estudio que ofrezca una institución y que puede ser otorgado por la autoridad educativa federal, las autoridades educativas de las entidades federativas y por instituciones públicas de educación superior facultadas para ello.

<sup>3</sup> Página 19 del escrito de demanda.

si se pondera que la sanción consistente en multa, prisión e inhabilitación resulta excesiva para proteger el derecho a la educación o la certeza en los estudios.

- Si la *ratio legis* consiste en proporcionar certeza a las personas de que una institución educativa cuenta o no con el RVOE correspondiente, el tipo penal impugnado resulta desproporcional para lograr el objetivo pretendido. La ausencia del registro aludido puede hacerse del conocimiento de las personas por diversos medios -inclusive verbalmente-, aun cuando no conste de manera expresa en la documentación o publicidad de la institución educativa.
  - Por cuanto hace a la conducta sancionable para las personas servidoras públicas, por mayoría de razón, vulnera el principio de *ultima ratio*, toda vez que se hace depender del conocimiento de las acciones y omisiones prohibidas por el primer párrafo del artículo 452 reclamado.
  - La descripción típica dirigida a las personas servidoras públicas es también es inconstitucional, debido a que la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la ley de la materia en Nuevo León prevén instrumentos de índole administrativa menos lesivos.
6. **Registro y turno.** Por acuerdo de siete de agosto de dos mil veinte, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por recibido el escrito de demanda y sus anexos, ordenó formar el expediente físico y electrónico de la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número 188/2020 y lo turnó a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para que fungiera como instructora del procedimiento.
7. **Admisión.** El trece de agosto de dos mil veinte, la Ministra instructora acordó admitir a trámite la demanda; tuvo por designadas a las personas autorizadas y a las delegadas acreditadas de la Comisión, por señalado el domicilio que indicó y por exhibidas las documentales y el disco compacto que acompañó a la demanda; ordenó dar vista a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León, para que rindieran su informe y les requirió señalar domicilio en la Ciudad de México; por otra parte, requirió al Poder Legislativo de Nuevo León para que enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada y al Poder Ejecutivo para que remitiera un ejemplar del Periódico Oficial del Estado en el que se publicó la norma controvertida; y, finalmente, dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.
8. **Informe del Poder Ejecutivo de Nuevo León.** El diez de septiembre de dos mil veinte se recibió en la Suprema Corte un escrito signado por el licenciado Homero Antonio Cantú Ochoa, en su calidad de Subsecretario de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, mediante el cual, en representación del titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad, señaló domicilio, designó delegados y rindió el informe correspondiente en los siguientes términos:
- **Certeza de la norma impugnada.** Es cierto que el veinticinco de marzo de dos mil veinte, previa promulgación respectiva por parte del Gobernador, se publicó en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el Decreto número 273, mediante el cual se reformó el Código Penal para el Estado de Nuevo León.
  - **Participación del Ejecutivo en el proceso legislativo.** El Gobernador no presentó la iniciativa en virtud de la cual se realizó la reforma mencionada, por lo que su intervención se limitó a la promulgación del referido decreto y en la demanda no se expone cuestionamiento alguno entorno a ello.
  - **Respuesta al concepto de invalidez.** Por lo anterior, no se realiza manifestación alguna en relación con los conceptos de invalidez aducidos por la actora y se estará atento a la secuela procedimental y se respetará lo que resuelva la Suprema Corte.
  - **Cumplimiento del requerimiento.** Remite ejemplar del Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, de fecha veinticinco de marzo de dos mil veinte, en el que aparece publicada la norma impugnada.
9. **Informe del Poder Legislativo de Nuevo León.** El veintiuno de septiembre de dos mil veinte se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el escrito firmado por la diputada María Guadalupe Rodríguez Martínez, mediante el cual, en su carácter de Presidenta de la Mesa Directiva de la LXXV Legislatura del Congreso de Nuevo León, rindió el informe correspondiente. En él reconoció la expedición del decreto impugnado y señaló que el concepto de invalidez es inoperante por lo siguiente:

- **Cumplimiento de las formalidades del proceso legislativo.** Se cumplió con todas las formalidades del proceso legislativo, ya que, al momento de expedir la norma impugnada, no se violentaron las garantías de audiencia y seguridad jurídica.
  - **Objetivo de la norma impugnada.** El legislador busca proteger el bien público por encima de los intereses particulares, garantizando a la población que la inversión de dinero y tiempo en el desarrollo de sus estudios no corra el riesgo de ser defraudada por cualquier particular que se atreva a impartir educación sin la autorización correspondiente.
  - Se busca que los particulares propietarios de instituciones, que impartan educación sin contar con autorización o RVOE, sean sancionados de manera ejemplar, no obstante que puedan existir sanciones administrativas. Es decir, pretende que no burlen a la autoridad correspondiente con una sanción que pueda considerarse leve y continúen en la impunidad.
  - Las personas que han resultado afectadas por este tipo de fraude manifiestan que nunca fueron informadas de dicha situación, por lo que, al recibir su título profesional o su certificado de estudios, éste carece de validez oficial, lo que los deja en total indefensión.
  - **Necesidad de la medida.** La norma no es transgresora de los derechos humanos que precisa el accionante, puesto que es una medida necesaria para los fines que se persiguen.
10. **Recepción del informe del Poder Ejecutivo y requerimiento al Poder Legislativo.** Por acuerdo de cuatro de enero de dos mil veintiuno, la Ministra instructora tuvo por rendido el informe del Poder Ejecutivo de Nuevo León, señalado su domicilio en la Ciudad de México y acreditados a sus delegados. Por otra parte, requirió al Poder Legislativo de esa entidad para que, en el plazo de cinco días hábiles, acompañara los documentos para acreditar la personería de la Diputada María Guadalupe Rodríguez Martínez, como Presidenta de la Mesa Directiva de la LXXV Legislatura, así como copia certificada del acta de sesión en la que constara la discusión de las normas impugnadas y los respectivos diarios de debates.
11. El Poder Legislativo de Nuevo León dio cumplimiento a estos requerimientos mediante escritos recibidos en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal los días veintiocho de enero y nueve de febrero de dos mil veintiuno.
12. **Recepción del informe del Poder Legislativo y periodo para alegatos.** Mediante acuerdo de diecinueve de febrero de dos mil veintiuno, la Ministra instructora tuvo por cumplidos los requerimientos realizados al Poder Legislativo de Nuevo León, rendido su informe, señalado su domicilio en la Ciudad de México y acreditados a sus delegados.
13. Por otra parte, con fundamento en el artículo 67, párrafo primero, de la ley reglamentaria, dejó los autos a la vista de las partes para que en el plazo de cinco días hábiles formularan por escrito sus alegatos.
14. **Alegatos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** El nueve de marzo de dos mil veintiuno la Comisión accionante presentó por escrito sus alegatos en los que, en esencia, señaló:
- **Respuesta a lo alegado por el Poder Legislativo.** Resulta inoperante el argumento del Congreso de Nuevo León respecto del procedimiento legislativo, pues la Comisión no planteó algún concepto de invalidez relacionado con ese tema.
  - **Respuesta a lo alegado por el Poder Ejecutivo.** En relación con lo argumentado por el Poder Ejecutivo sobre que su participación se limitó a la promulgación y publicación de la norma, es inatendible el planteamiento pues el que su participación se haya apegado a lo establecido en el marco normativo aplicable, no implica que el contenido de la norma sea constitucional. Además, no se impugnaron los actos en particular sino como una unidad y la injerencia del Ejecutivo no se limita a su promulgación y publicación, sino que también tenía la posibilidad de intervenir oponiéndose al decreto mediante la formulación de observaciones.
  - **Reiteración del concepto de invalidez.** Finalmente, reiteró los argumentos contenidos en el único concepto de invalidez de su demanda.
15. **Opinión de la Fiscalía General de la República.** Mediante escrito presentado el ocho de marzo de dos mil veintiuno, la maestra Carmen Lucía Sustaita Figueroa, Directora General de Asuntos Jurídicos y el licenciado Armando Argüelles Paz y Puente, Director General de Constitucionalidad, ambos de la Fiscalía General de la República, señalaron domicilio, acreditaron delegados y expusieron la opinión de dicha institución respecto del presente asunto, en la cual sostienen que el concepto de invalidez es infundado por las siguientes razones:
- **Objetivo de la norma impugnada.** La medida adoptada por el legislador local pretende salvaguardar el derecho de quienes optan por la educación impartida por particulares a no ser

defraudadas por instituciones que imparten educación sin contar con la autorización oficial correspondiente y no lo hacen público en sus documentos o publicidad.

- **Persigue una finalidad legítima.** La finalidad perseguida por el tipo penal impugnado es legítima a la luz de la Constitución Política del país, en virtud de que el derecho penal es la vía idónea, necesaria y proporcional, para lograr el propósito pretendido, consistente en proteger a los ciudadanos que decidan optar por educación impartida por particulares, a efecto de que no se vean sorprendidos al final de sus estudios, por instituciones educativas que hayan omitido precisar en sus documentos o publicidad que no cuentan con RVOE.
  - **No trasgrede el principio de mínima intervención.** La medida no resulta excesiva para proteger el derecho a la educación, pues tiene un impacto que necesario que no contraviene la *ultima ratio*.
  - **Protege del derecho a la educación.** La medida legislativa analizada protege el derecho a la educación de los habitantes de Nuevo León, tanto en lo individual como en lo colectivo, en virtud de que procura que los ciudadanos que opten por la educación impartida por particulares no se vean defraudados por instituciones educativas que carezcan de RVOE. Lo que no resulta contrario al principio de mínima intervención del derecho penal, pues el derecho a la educación y a no ser defraudado son bienes jurídicos fundamentales que ameritan la protección del Estado, a través de la medida más severa que tiene a su alcance.
  - **La conducta se sanciona en las vías administrativa y penal.** Los artículos 150 de la Ley General de Educación y 113 de la Ley de Educación del Estado de Nuevo León, establecen que los particulares que presten servicios educativos sin autorización o sin RVOE, deberán mencionar esta circunstancia tanto en su publicidad como en sus documentos.
  - Por otra parte, el artículo 120, fracción XII, de la referida ley estatal, establece como una infracción administrativa el incumplimiento del artículo 113. En este sentido, la ley estatal de educación sanciona la referida conducta omisiva en la vía administrativa y el ordenamiento impugnado salvaguarda, en la penal, el derecho fundamental a la educación, privilegiando con ello el bien público sobre el interés particular.
16. Al advertir que el documento referido en el párrafo anterior había sido firmado electrónicamente por medio de la firma electrónica FIEL (e.firma) de una persona diversa a quienes suscribían el documento, mediante auto de fecha veinticinco de marzo de dos mil veintiuno, la Ministra instructora requirió a la Fiscalía General de la República para que remitiera a este órgano jurisdiccional, en el plazo de cinco días hábiles, el original de dicho oficio y anexos en los que constaran las firmas autógrafas de quienes lo suscribieron, o los presentaran con la firma electrónica de quien manifiesta ser representante legal de la Fiscalía.
17. En fecha doce de abril de dos mil veintiuno, la Fiscalía dio cumplimiento a la prevención, al ingresar al Buzón Judicial el documento que contiene la opinión institucional con las firmas electrónicas correspondientes a los funcionarios que la suscriben.
18. **Cierre de instrucción.** Por auto de veintiuno de abril de dos mil veintiuno, la Ministra instructora acordó tener por desahogada la prevención realizada la Fiscalía General de la República; reconocer la personalidad solamente de la Directora General de Asuntos Jurídicos, mas no del Director General de Constitucionalidad, al carecer éste de facultades de representación conforme a la normativa interna de la Fiscalía; tener por formulado el pedimento de la Fiscalía General de la República, designados a sus delegados y señalado su domicilio; y declaró **cerrada la instrucción** a efecto de elaborar el proyecto de sentencia correspondiente.

## I. COMPETENCIA

19. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **es competente** para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del país<sup>4</sup>; 1° de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de

---

<sup>4</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]

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

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

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

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo “Ley Reglamentaria”)<sup>5</sup>; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>6</sup>; y el punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013<sup>7</sup>, de trece de mayo de dos mil trece.

## II. OPORTUNIDAD

20. La demanda fue presentada en forma **oportuna**. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria establece en su primer párrafo que la demanda de acción de inconstitucionalidad deberá presentarse en el plazo de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente en que la norma impugnada sea publicada en el medio oficial correspondiente. También dispone que si el último día del plazo fuera inhábil, la demanda podrá presentarse a más tardar el día hábil siguiente<sup>8</sup>.
21. Es necesario tomar en cuenta que, con base en lo establecido en los Acuerdos Generales 3/2020<sup>9</sup>, 6/2020<sup>10</sup>, 7/2020<sup>11</sup>, 10/2020<sup>12</sup>, 12/2020<sup>13</sup> y 13/2020<sup>14</sup>, los plazos para la interposición de acciones de inconstitucionalidad quedaron suspendidos entre el dieciocho de marzo y el dos de agosto de dos mil veinte, debido a la emergencia sanitaria provocada por el Coronavirus COVID-19 (SARS-Cov-2).
22. El decreto número 273 impugnado fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el veinticinco de marzo de dos mil veinte, es decir, mientras se encontraban suspendidos los plazos. Por lo tanto, el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción de inconstitucionalidad comenzó a correr a partir del tres de agosto de dos mil veinte.
23. En consecuencia, si la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó la demanda el tres de agosto de dos mil veinte, ésta resulta oportuna.

## III. LEGITIMACIÓN

24. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte **legitimada**, a través de la funcionaria que cuenta con atribuciones para ello.
25. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>15</sup>, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra legitimada para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de las entidades federativas que

---

Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; [...]

<sup>5</sup> **Artículo 10.** 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.

<sup>6</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia funcionará 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>7</sup> **SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: [...]

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención;

<sup>8</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. [...]

<sup>9</sup> Debido al cual se suspendió toda actividad jurisdiccional de este Alto Tribunal y se declararon como inhábiles los días comprendidos del dieciocho de marzo al diecinueve de abril de dos mil veinte.

<sup>10</sup> En virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades de este Alto Tribunal y se declararon inhábiles los días comprendidos entre el veinte de abril al cinco de mayo de dos mil veinte.

<sup>11</sup> En virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades de este Alto Tribunal y se declaró inhábil el periodo comprendido del seis al treinta y uno de mayo de dos mil veinte.

<sup>12</sup> En virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades de este Alto Tribunal y se declaró inhábil el periodo comprendido del primero al treinta de junio de dos mil veinte.

<sup>13</sup> En virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades de este Alto Tribunal y se declaró inhábil el periodo comprendido del primero al quince de julio de dos mil veinte.

<sup>14</sup> En virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades de este Alto Tribunal y se declaró inhábil el periodo comprendido del dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.

<sup>15</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]

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

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

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

considere vulneran derechos humanos reconocidos por la Constitución Política del país y tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte.

26. En el presente caso la norma impugnada es el artículo 452 del Código Penal de Nuevo León, que la Comisión argumenta que resulta contrario a los derechos a la seguridad jurídica y a los principios de legalidad y mínima intervención del derecho penal, que se desprenden de los artículos 1º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Por lo que, el presente caso encuadra en el supuesto del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política del país, el cual legitima a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la presente acción de inconstitucionalidad.
27. Por otra parte, el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria, aplicable a las acciones de inconstitucionalidad en términos del diverso artículo 59 del mismo ordenamiento, dispone que la parte actora deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos<sup>16</sup>.
28. El artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos faculta expresamente a quien ocupe la presidencia de dicho organismo a promover acciones de inconstitucionalidad<sup>17</sup>.
29. La demanda fue suscrita por la maestra María del Rosario Ibarra Piedra, quien se ostenta como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, carácter que acredita con copia certificada de su nombramiento expedido por el Senado de la República el doce de noviembre de dos mil diecinueve, para un periodo de cinco años que concluirá el quince de noviembre de dos mil veinticuatro, el cual acompaña a la demanda. Por lo tanto, cumple con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria.

#### IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

30. Las partes no hacen valer causas de improcedencia y este Tribunal Pleno tampoco advierte alguna de oficio.
31. No pasa inadvertido que, al rendir su informe, el Poder Ejecutivo de Nuevo León señaló que su participación en el procedimiento legislativo se limitó a la promulgación y publicación de la norma impugnada.
32. Sin embargo, dicha manifestación no es motivo suficiente para sobreseer en la presente acción respecto del Poder Ejecutivo, pues es criterio reiterado por el Tribunal Pleno que los poderes ejecutivos locales se encuentran invariablemente implicados en la emisión de las leyes, al otorgarles validez y eficacia a través de su promulgación y publicación, por lo que tienen una verdadera injerencia en el proceso legislativo. Sirve de apoyo a lo anterior, la **jurisprudencia 38/2010** del Tribunal Pleno, que lleva por rubro: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES"**<sup>18</sup>.

#### V. ESTUDIO DE FONDO

33. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita que se declare la invalidez del artículo 452 del Código Penal para el Estado de Nuevo León porque sanciona a personas por hechos que no deberían ser castigados por el derecho penal.

<sup>16</sup> **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

**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.

<sup>17</sup> **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: [...]

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

<sup>18</sup> Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, Registro digital: 164865. Acción de inconstitucionalidad 27/2009 y sus acumuladas 29/2009, 30/2009 y 31/2009. Partidos Políticos del Trabajo, Socialdemócrata, de la Revolución Democrática y Convergencia. 10 de noviembre de 2009. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Laura Patricia Rojas Zamudio.

34. Expone que lo que el legislador de Nuevo León denominó “Delitos contra la impartición de la Educación” no constituye una conducta especialmente grave ni un ataque peligroso al bien jurídico que pretende proteger, en virtud de que únicamente sitúa al derecho a la educación en un eventual riesgo. Por lo tanto, considera que se trata de una medida excesiva, innecesaria y desproporcionada para perseguir tal finalidad, pues existen otros medios menos lesivos para salvaguardar el bien jurídico tutelado.
35. La Comisión accionante argumenta que dicha descripción típica no es necesaria porque la conducta que sanciona no produce un ataque peligroso al bien jurídico protegido, toda vez que la propia Ley General de Educación permite que se impartan estudios sin reconocimiento de validez oficial. Además, señala que existen otros medios, como la sanción establecida en el artículo 171, fracción III, de ese mismo ordenamiento jurídico, para castigar en la vía administrativa a quien omita mencionar en sus documentos y publicidad que la institución educativa carece del reconocimiento de referencia<sup>19</sup>.
36. En concepto de la accionante, los argumentos sintetizados con anterioridad permiten concluir que el artículo cuestionado contraviene el derecho fundamental a la seguridad jurídica y el principio de mínima intervención del derecho penal.
37. El texto de la norma jurídica que se combate es del tenor literal siguiente:
- Artículo 452.** Se impondrán de dos a ocho años de prisión y multa de mil a dos mil cuotas al propietario, socio, directivo, administrador o apoderado legal de una institución educativa, que emita, entregue o autorice emitir o entregar documentación o publicidad de la misma sin hacer constar, en su caso, que dicha institución carece del reconocimiento de validez oficial de estudios ante la autoridad competente del estado.
- Se impondrá la misma sanción establecida en el párrafo anterior, así como inhabilitación de tres a diez años para desempeñar un empleo, cargo o comisión públicos, al servidor público del ramo educativo que, teniendo conocimiento de que la documentación o publicidad de una institución educativa no establece, la carencia de reconocimiento de validez oficial de estudios; omite gestionar el fincamiento de sanciones administrativas en contra de dicha institución y hacer del conocimiento de las autoridades competentes esa circunstancia.
- Las sanciones previstas en este artículo se impondrán sin perjuicio de las sanciones administrativas y las penas que correspondan por la comisión de otros delitos.
38. Con base en el contenido del precepto transcrito, se tiene que el legislador de Nuevo León incorporó al Código Penal del Estado dos tipos penales: el contemplado en el párrafo primero se encuentra dirigido a las autoridades que forman parte de una institución educativa; el previsto en el párrafo segundo enfocado a las personas servidoras públicas del ramo educativo estatal.
39. El primer el tipo penal describe que comete un delito contra la impartición de la educación la persona propietaria, socia, directiva, administradora o apoderada legal de una institución educativa, que emita, entregue o autorice emitir o entregar documentación o publicidad de la misma sin hacer constar, en su caso, que dicha institución carece del reconocimiento de validez oficial de estudios ante la autoridad competente del estado.
40. La segunda descripción típica establece que comete un delito contra la impartición de la educación la persona servidora pública del ramo educativo que, teniendo conocimiento de que la documentación o publicidad de una institución educativa no establece la carencia de reconocimiento de validez oficial de estudios, omite gestionar el fincamiento de sanciones administrativas en contra de dicha institución y hacer del conocimiento de las autoridades competentes esa circunstancia.
41. El único concepto de invalidez resulta sustancialmente **fundado**. Para expresar las consideraciones que sustentan esa calificación, la construcción de la decisión se desarrollará de acuerdo con la siguiente metodología: **1.** Parámetro de regularidad constitucional aplicable al principio de mínima intervención del derecho penal y **2.** Estudio sobre la constitucionalidad del artículo 452 al Código Penal para el Estado de Nuevo León, a la luz del principio de mínima intervención.

---

<sup>19</sup> **Artículo 170.** Son infracciones de quienes prestan servicios educativos: [...]

**XVII.** Ostentarse como plantel incorporado sin estarlo;

**XVIII.** Incumplir con lo dispuesto en el artículo 150;

**XIX.** Impartir la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de docentes de educación básica, sin contar con la autorización correspondiente; [...]

**Artículo 171.** Las fracciones enumeradas en el artículo anterior serán sancionadas de la siguiente manera: [...]

**III.** Clausura del plantel, respecto de las infracciones señaladas en las fracciones XVII, XVIII y XIX del artículo 170 de esta Ley.

### V.1 Parámetro de regularidad constitucional aplicable al principio de mínima intervención del derecho penal

42. El **principio de mínima intervención del derecho penal o de *ultima ratio*** puede conceptualizarse como la exigencia de que el derecho penal solamente intervenga en casos de ataques muy graves a los bienes jurídicos más importantes, dejando a otras áreas del derecho la sanción de perturbaciones menos graves al orden jurídico (carácter subsidiario). De toda la gama de acciones prohibidas y bienes jurídicos protegidos por el ordenamiento jurídico, el derecho penal únicamente debe ocuparse de una parte, esto es, de las acciones más graves que atenten en contra de los bienes jurídicos más importantes (carácter fragmentario)<sup>20</sup>.
43. Se trata de un principio que no tiene un reconocimiento expreso en la Constitución Política del país, sin embargo, como a continuación se precisa, este Tribunal Pleno ha considerado que se encuentra reconocido en forma implícita en diversos preceptos constitucionales.
44. Uno de los primeros asuntos en los que este Tribunal Pleno se pronunció respecto de dicho principio es la **acción de inconstitucionalidad 11/2013**<sup>21</sup>, en la cual estableció que, siendo el derecho penal el medio más restrictivo y severo, su uso únicamente es legítimo cuando se cumpla con el principio de mínima intervención. Por lo que, el poder punitivo del Estado únicamente debe ejercerse en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro<sup>22</sup>.
45. El desarrollo jurisprudencial de este principio continuó en la **acción de inconstitucionalidad 51/2018**<sup>23</sup>, ocasión en la que esta Suprema Corte realizó una serie de consideraciones que es oportuno retomar para el presente caso:
- Si bien en los ordenamientos aplicables en la materia no se hace una referencia o conceptualización específica en torno a este principio, su contenido y alcance pueden derivarse y entenderse inmersos en los artículos 14, 16, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Constitución Política del país.
  - La facultad de castigar por la vía penal encuentra límites en una serie de garantías fundamentales que encierran los llamados principios informadores del derecho penal, entre los cuales se encuentran los principios de legalidad, mínima intervención, culpabilidad y *non bis in idem*.
  - El poder punitivo únicamente debe ejercerse en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos más importantes de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro.
  - Debe constatarse la existencia de una absoluta necesidad de utilizar, en forma verdaderamente excepcional, medidas penales.
  - El principio de mínima intervención implica que el derecho penal debe ser el último recurso de la política social del Estado para la protección de los bienes jurídicos más importantes frente a los ataques más graves que puedan sufrir. De ahí que la intervención del derecho penal en la vida social debe reducirse a lo mínimo posible.
  - Este principio también implica que las sanciones penales se deben limitar al círculo de lo indispensable, de manera tal que el castigo para las conductas lesivas a los bienes jurídicos que previamente se han considerado dignos de protección, se restrinja a aquellas modalidades de ataque más peligrosas.
  - El derecho penal no puede emplearse para defender intereses minoritarios e innecesarios para el funcionamiento del Estado de derecho, ni es adecuado recurrir al él si es posible ofrecer una tutela suficiente con instrumentos jurídicos no penales.

<sup>20</sup> Véase: Muñoz Conde, Francisco y García Arán, Mercedes, *Derecho Penal. Parte General*, 8ª ed., Valencia, Tirant Lo Blanch, 2010, pp. 71-72 y 79.

<sup>21</sup> Resuelta el 7 de julio de 2014, por unanimidad de nueve votos de la señora Ministra Luna Ramos y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea (Ponente), Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Silva Meza. Ausentes el Ministro Valls Hernández y la Ministra Sánchez Cordero.

<sup>22</sup> Página 24 del engrose.

<sup>23</sup> Resuelta el 22 de agosto de 2019, por mayoría de ocho votos de la señora Ministra Esquivel Mosa (Ponente) y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Medina Mora, Laynez Potisek y Zaldivar Lelo de Larrea. Votaron parcialmente en contra la señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Pérez Dayán. Estuvo ausente el señor Ministro Pardo Rebolledo.

- La intervención mínima responde al convencimiento de que la pena es un mal irreversible y una solución imperfecta que debe utilizarse solamente cuando no haya más remedio, es decir, tras el fracaso de cualquier otro modo de protección. Por tanto, el derecho penal ha de ser el último recurso ante la falta de otros medios menos lesivos.
  - El principio en análisis se desdobra en dos subprincipios: el de *fragmentariedad*, que implica que el derecho penal solamente puede aplicarse a los ataques más graves frente a los bienes jurídicos; y el de *subsidiariedad*, conforme al cual se ha de recurrir primero y siempre a otros controles menos gravosos existentes dentro del sistema estatal antes de utilizar el penal; de ahí que el Estado únicamente puede recurrir a este último cuando hayan fallado todos los demás controles.
  - La criminalización de un comportamiento humano debe ser la última de las decisiones posibles en el espectro de sanciones que el Estado está en capacidad jurídica de imponer. La decisión de sancionar con una pena es el recurso extremo al que puede acudir el Estado para reprimir un comportamiento que afecta los intereses sociales.
  - Conforme al principio de mínima intervención del derecho penal, el ejercicio de la facultad sancionatoria debe operar cuando las demás alternativas de control han fallado y debe ser un instrumento de *ultima ratio* para garantizar la pacífica convivencia en sociedad, previa evaluación de su gravedad y de acuerdo con las circunstancias sociales, políticas, económicas y culturales imperantes en la sociedad en un momento determinado.
46. Posteriormente, este Tribunal Pleno se volvió a pronunciar respecto al **principio de mínima intervención** al resolver la **acción de inconstitucionalidad 149/2017**<sup>24</sup>, en el sentido de que solamente los ataques a los bienes jurídicos que la sociedad tiene en más alta estima merecen la sanción más grave del orden jurídico nacional, por lo que el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración y en atención a dicho principio, está ampliamente facultado para determinar cuáles conductas deben o no deben ser sancionadas penalmente.
47. Finalmente, el Tribunal Pleno abordó el estudio de este principio al resolver la **acción de inconstitucionalidad 111/2016**<sup>25</sup> y concluyó que es uno de los límites al poder punitivo del Estado, que apunta a que el derecho penal debe ser el último instrumento al que la sociedad recurre para proteger determinados bienes jurídicos, siempre y cuando no haya otras formas de control menos lesivas. Por lo que, si se logra la misma eficacia disuasiva a través de otros medios menos gravosos, la sociedad debe inhibirse de recurrir a su instrumento más intenso.
48. La Primera Sala de esta Suprema Corte también se ha referido al **principio de mínima intervención** al resolver los **amparos en revisión 204/2016**<sup>26</sup>, **1380/2015**<sup>27</sup>, **400/2016**<sup>28</sup> y **1141/2016**<sup>29</sup>, en los cuales desarrolló las siguientes consideraciones:
- El Estado únicamente puede ejercer su poder punitivo cuando pueda justificar la necesidad de hacerlo.
  - Si la intervención del Estado para mantener o proteger el orden resulta innecesaria o inútil, entonces no se encontrará legitimada, pues podría actualizarse una condición represiva en lugar de una que velara por los intereses de las personas.
  - La intervención estatal en el ámbito penal implica una intromisión en la esfera de derechos de las personas, la cual únicamente encontrará justificación y razonabilidad en la medida en que

<sup>24</sup> Resuelta el 10 de octubre de 2019, por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras Esquivel Mosa y Piña Hernández y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo (Ponente), Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>25</sup> Resuelta el 14 de noviembre de 2019, por unanimidad de nueve votos de la señora Ministra Esquivel Mosa y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán (Ponente) y Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

<sup>26</sup> Resuelto el 23 de noviembre de 2016, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena; con voto en contra de la señora Ministra Piña Hernández (Ponente).

<sup>27</sup> Resuelto el 23 de noviembre de 2016, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente); con voto en contra de la señora Ministra Piña Hernández.

<sup>28</sup> Resuelto el 11 de enero de 2017, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), Cossío Díaz, Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena; con voto en contra de la señora Ministra Piña Hernández.

<sup>29</sup> Resuelto el 17 de mayo de 2017, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo (Ponente) y Gutiérrez Ortiz Mena; con voto en contra de la señora Ministra Piña Hernández.

sea estrictamente indispensable para lograr los objetivos de orden y bienestar social, pero sin que dicha intromisión se torne autoritaria y arbitraria.

- El derecho penal es considerado como la última instancia del sistema democrático, puesto que tiene como finalidad la protección de los bienes jurídicos más importantes que posee todo individuo y siempre que la tutela de éstos no hubiera podido alcanzarse a través de otras materias, como la civil, laboral o administrativa. Dicho de otro modo, el Estado únicamente podrá acudir al derecho penal cuando la violación a un derecho sea reparable fácilmente y, por ende, la sanción o castigo que al efecto proceda sea la menos grave posible.
  - El derecho penal reviste de un carácter subsidiario porque solamente se puede acudir a él cuando no existe otra opción o remedio menos gravoso para la protección del Estado democrático y del bienestar social.
49. La misma Primera Sala, en el **amparo directo en revisión 6056/2017**<sup>30</sup>, desarrolló las siguientes conclusiones en torno al principio referido:
- Es una manifestación o implicación del principio de proporcionalidad consagrado por el artículo 22 de la Constitución Política del País.
  - La maquinaria punitiva del Estado exclusivamente puede dar marcha cuando la intensidad de la lesión a los bienes jurídicos en juego es directamente proporcional a la severidad que le caracteriza.
  - Cuando el artículo 22 constitucional ordena que toda pena debe ser proporcional al delito que sanciona y al bien jurídico afectado, obliga al legislador a diseñar un sistema penal sensible a la idea de que no toda ofensa merece ser canalizada por la vía más estricta, y a salvaguardar la posibilidad de utilizar medios alternativos de solución, incluso dentro del orden penal. También lo obliga a ser sensible a la forma en que dosifica la intensidad de la intervención punitiva.
50. Aunado a lo resuelto por esta Suprema Corte, resulta relevante lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en torno a este principio en los casos *Ricardo Canese vs. Paraguay*, *Palamara Iribarne vs. Chile*, *Kimel vs. Argentina* y *Usón Ramírez vs. Venezuela* en cuanto a que:
- El derecho penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta ilícita, particularmente cuando se imponen penas privativas de libertad<sup>31</sup>.
  - En una sociedad democrática el poder punitivo sólo se puede ejercer en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro. Lo contrario conduciría al ejercicio abusivo del poder punitivo del Estado<sup>32</sup>.
  - El ejercicio del poder punitivo del Estado resulta contrario al principio de *ultima ratio*, cuando se utiliza una tipificación amplia del delito, esto es, “cuando el tipo penal en cuestión no establece claramente qué conductas implican una grave lesión a dicho derecho”<sup>33</sup>.
51. También destaca que en el voto concurrente del Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Sergio García Ramírez, emitido en el caso *Barrios Altos vs. Perú*, observó que el sistema democrático reclama la intervención penal mínima del Estado, que lleva a la tipificación racional de conductas ilícitas, pero también requiere que determinadas conductas de suma gravedad sean invariablemente previstas en las normas punitivas, esta necesidad “aparece como natural contrapartida del principio de mínima intervención penal. Aquella y éste constituyen, precisamente, dos formas de

<sup>30</sup> Resuelto el 16 de octubre de 2019, por mayoría de cuatro votos de la señora Ministra Piña Hernández y los señores Ministros Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente) y González Alcántara Carrancá; con voto en contra del señor Ministro Aguilar Morales.

<sup>31</sup> Cfr. *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 104; *Caso Palamara Iribarne vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 79; *Caso Kimel vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 76; y *Caso Usón Ramírez vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 73.

<sup>32</sup> *Caso Usón Ramírez vs. Venezuela*, párr. 73 y *Caso Kimel vs. Argentina*, párr. 76.

<sup>33</sup> *Idem*.

traducir en el orden penal los requerimientos de la democracia y sostener la vigencia efectiva de este sistema”<sup>34</sup>.

52. De lo anterior, es posible afirmar que el estándar que integra el **parámetro de regularidad constitucional del principio de mínima intervención, como elemento de una sociedad democrática**, comprende las siguientes premisas:

- El legislador goza de libertad de configuración para determinar cuáles conductas deben o no ser sancionadas penalmente.
- Esta libertad encuentra límites en los principios informadores del derecho penal, entre los que se encuentra el de **mínima intervención**.
- El **principio de mínima intervención** obliga al legislador a diseñar un sistema penal sensible a la idea de que no toda ofensa merece ser canalizada por la vía más estricta, a la posibilidad de utilizar medios alternativos de solución y a la forma en que dosifica la intensidad de la intervención punitiva.
- El principio de fragmentariedad implica que, dado que el derecho penal es el medio más restrictivo y severo, sólo debe utilizarse en la medida estrictamente necesaria y para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro.
- Conforme al principio de subsidiariedad del derecho penal, se debe recurrir primero a otros controles existentes dentro del sistema estatal, menos gravosos y con la misma eficacia disuasiva, antes de utilizar el penal, de ahí que sólo se deba recurrir a él cuando hayan fallado todos los demás controles.
- Se debe evaluar la gravedad de los ataques a los bienes jurídicos que pretenden sancionarse de acuerdo con las circunstancias sociales, políticas, económicas y culturales imperantes en la sociedad en un momento determinado.

#### **V.2 Estudio sobre la constitucionalidad del artículo 452 al Código Penal para el Estado de Nuevo León, a la luz del principio de mínima intervención**

53. Con base en el parámetro de regularidad constitucional establecido en el apartado anterior, este Tribunal Pleno considera que, como lo señala la Comisión accionante, el artículo 452 del Código Penal para el Estado de Nuevo León vulnera el principio de mínima intervención del derecho penal o de *ultima ratio*.

54. La norma impugnada, transcrita en el párrafo treinta y siete de la presente resolución, establece lo siguiente:

**Artículo 452.** Se impondrán de dos a ocho años de prisión y multa de mil a dos mil cuotas al propietario, socio, directivo, administrador o apoderado legal de una institución educativa, que emita, entregue o autorice emitir o entregar documentación o publicidad de la misma sin hacer constar, en su caso, que dicha institución carece del reconocimiento de validez oficial de estudios ante la autoridad competente del estado.

Se impondrá la misma sanción establecida en el párrafo anterior, así como inhabilitación de tres a diez años para desempeñar un empleo, cargo o comisión públicos, al servidor público del ramo educativo que, teniendo conocimiento de que la documentación o publicidad de una institución educativa no establece, la carencia de reconocimiento de validez oficial de estudios; omite gestionar el fincamiento de sanciones administrativas en contra de dicha institución y hacer del conocimiento de las autoridades competentes esa circunstancia.

Las sanciones previstas en este artículo se impondrán sin perjuicio de las sanciones administrativas y las penas que correspondan por la comisión de otros delitos.

55. Como puede observarse de la transcripción de la norma impugnada, el tipo penal contenido en el primer párrafo sanciona con pena de dos a ocho años de prisión y multa de mil a dos mil cuotas a la persona propietaria, socia, directiva, administradora o apoderada legal de una institución educativa que emita, entregue o autorice emitir o entregar documentación o publicidad sin hacer constar, en su caso, que dicha institución carece del RVOE expedido por la autoridad competente del estado.

<sup>34</sup> Voto particular del Juez Sergio García Ramírez en el caso *Barrios Altos vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 14 de marzo de 2001. Serie C No. 75, párr. 14.

56. Por otra parte, el segundo párrafo de la norma transcrita establece que la persona servidora pública del ramo educativo que, teniendo conocimiento de que la documentación o publicidad de una institución educativa no establece la carencia de reconocimiento de validez oficial de estudios, omite gestionar el fincamiento de sanciones administrativas en contra de dicha institución y hacer del conocimiento de las autoridades competentes esa circunstancia se hará acreedora a las sanciones penales consistentes en dos a ocho años de prisión y multa de mil a dos mil cuotas.
57. Este Tribunal Pleno considera que la norma impugnada es inconstitucional debido a que vulnera el principio de mínima intervención del derecho penal. Lo anterior porque el propio legislador de Nuevo León configuró una serie de medidas de carácter administrativo que persiguen el mismo fin que los tipos penales en estudio, las cuales aplicadas adecuadamente resultan igualmente eficientes y menos lesivas que su previsión por el derecho penal.
58. Para llegar a dicha conclusión es importante precisar cuál es el bien jurídico que pretenden proteger los tipos penales adicionados por el legislador de Nuevo León en el artículo impugnado. Una forma de descubrir dicho bien jurídico consiste en acudir a la denominación del capítulo o del título que le asignó el legislador al incorporar las conductas delictivas el ordenamiento sustantivo penal.
59. En el caso, mediante el Decreto impugnado, se adicionó al Código Penal para el Estado de Nuevo León el Título Vigésimo Noveno denominado "Delitos contra la impartición de la Educación", lo que nos permite afirmar que el bien jurídico que pretende proteger el legislador es la impartición de la educación.
60. En la exposición de motivos de la norma impugnada, el Poder Legislativo de Nuevo León señaló que la finalidad de adicionar dicha norma consiste en sancionar a las escuelas que no hacen del conocimiento de sus usuarios que no cuentan con el RVOE, lo que implica que, en ocasiones, los estudiantes se percaten de la ausencia de dicho reconocimiento hasta que se les niega la expedición de su título o certificado, colocándolos en estado de indefensión.
61. En ese sentido, este Tribunal Pleno observa que la intención del legislador al incorporar la conducta ilícita descrita en el primer párrafo del artículo impugnado consiste en erradicar ofertas académicas engañosas o fraudulentas, y que los aspirantes a ingresar a una escuela puedan elegir informadamente entre aquellas escuelas que cuentan con el reconocimiento de validez oficial y las que no.
62. Por otra parte, del debate legislativo se advierte que, con la adición del artículo impugnado, también se busca sancionar la omisión de actuar de las personas servidoras públicas del ramo educativo cuando no gestionen las infracciones correspondientes y cuando no hagan del conocimiento de las autoridades competentes esa circunstancia.
63. Al respecto, este Tribunal Pleno advierte que en el tipo penal establecido en el segundo párrafo de la norma impugnada el legislador de Nuevo León pretende sancionar el actuar negligente de las autoridades educativas estatales al incumplir con sus obligaciones de vigilancia o al omitir informar a las autoridades correspondientes el incumplimiento de la obligación de transparencia mencionada<sup>35</sup>.
64. Una vez precisado el bien jurídico que se pretende proteger y la finalidad perseguida por el legislador de Nuevo León al implementar los mencionados tipos penales, este Tribunal Pleno considera que existen otro tipo de mecanismos menos lesivos que el derecho penal para lograr los propósitos pretendidos.
65. Se llega a dicha conclusión, en virtud de que el mismo legislador local estableció una serie de medidas de carácter administrativo y disciplinario que de ser aplicadas adecuadamente por las autoridades estatales, para vigilar y sancionar el incumplimiento por parte de las escuelas y de las autoridades educativas estatales, lograrían el propósito indicado por el legislador y tornan innecesario acudir al derecho penal.
66. En ese sentido, encontramos diversas normas administrativas que buscan la misma finalidad que pretende el legislador de Nuevo León al adicionar al Código Penal del Estado el artículo impugnado, entre las cuales podemos enlistar las siguientes:

#### **Ley de Educación del Estado de Nuevo León**

---

<sup>35</sup> Así se observa en la exposición de motivos de la iniciativa de catorce de octubre de dos mil diecinueve de diversas diputadas y diputados del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXXV Legislatura del Congreso de Nuevo León para adicionar en el artículo 459 del Código Penal para el Estado de Nuevo León el delito de "Impartición ilícita de educación".

- I. El artículo 22 establece que **corresponde a la autoridad educativa estatal**, de manera concurrente con la autoridad federal, **vigilar el cumplimiento de Ley de Educación del Estado de Nuevo León** y de sus disposiciones reglamentarias<sup>36</sup>.
- II. El artículo 108 dispone que **la autoridad educativa estatal publicará anualmente** en el órgano informativo oficial correspondiente y en sus portales electrónicos, **una relación de las instituciones a las que concedió el RVOE**, también deberá difundir a través de ese medio cuando se incluya o suprima de dicha lista alguna institución. Asimismo, impone a los particulares que impartan estudios con RVOE la obligación de mencionar en la documentación que expidan y en la publicidad que hagan una leyenda que indique su calidad de incorporados<sup>37</sup>.
- III. El artículo 111 indica que ninguna institución educativa está autorizada para exhibir en su propaganda o documentación leyendas alusivas **al registro en trámite** del RVOE<sup>38</sup>.
- IV. El artículo 112 señala que **las autoridades que otorguen el RVOE deberán inspeccionar y vigilar los servicios educativos** de las instituciones a las que concedieron dicho reconocimiento **y procurarán llevar a cabo una visita de inspección**, al menos, una vez al año. Asimismo, **faculta a las autoridades educativas para formular una medida correctiva** de acuerdo con la información contenida en el acta originada con motivo de dicha visita de inspección<sup>39</sup>.
- V. El artículo 113 **impone a las instituciones privadas que no cuenten con el RVOE la obligación de mencionar expresamente esa circunstancia en la documentación y publicidad que expidan**, la cual deberá aceptar expresamente el educando o sus padres o tutores al ingresar a la escuela<sup>40</sup>.
- VI. El artículo 120 enlista las infracciones en las que pueden incurrir quienes prestan servicios educativos, entre las cuales interesa resaltar las siguientes:
  - a) **Oponerse a las actividades de evaluación, inspección y vigilancia**, así como **no proporcionar información veraz y oportuna**;
  - b) **Ostentarse como plantel incorporado sin contar con el RVOE**;
  - c) **Incumplir con la obligación de mencionar que no cuentan con RVOE en la documentación o publicidad que expidan y**
  - d) **Incumplir con las medidas correctivas** derivadas de las visitas de inspección<sup>41</sup>.
- VII. El artículo 121 prevé las **sanciones que podrá imponer la autoridad** competente cuando se actualicen las infracciones enlistadas con anterioridad: **a) amonestación** por escrito; **b) multa**

<sup>36</sup> **Artículo 22.** Adicionalmente a las atribuciones exclusivas a que se refiere el artículo anterior de esta Ley, a la autoridad educativa estatal y de manera concurrente con la autoridad educativa federal, le corresponde el ejercicio de las siguientes atribuciones: [...]

**XII.** Vigilar el cumplimiento de esta Ley y de sus disposiciones reglamentarias; [...]

<sup>37</sup> **Artículo 108.** La autoridad educativa estatal publicará en el mes de enero de cada año en el órgano informativo oficial correspondiente y en sus portales electrónicos, una relación de las instituciones a las que haya concedido autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios durante el año anterior a la publicación, así como de aquellas a las que hayan autorizado a revalidar o equiparar estudios. Asimismo, publicará oportunamente y en cada caso, la inclusión o la supresión del acuerdo por el que se otorguen, nieguen, revoquen o retiren las autorizaciones o reconocimientos respectivos. **Los particulares que impartan estudios con autorización o con reconocimiento deberán mencionar en la documentación que expidan y en la publicidad que hagan, una leyenda que indique su calidad de incorporados, el número y fecha del acuerdo respectivo, así como la autoridad que lo otorgó.**

**Artículo 4.** Los conceptos que a continuación se mencionan tendrán los alcances siguientes:

**VI. Incorporación:** El proceso por el cual una institución educativa se integra oficialmente al sistema educativo estatal **otorgándosele** la autorización o **reconocimiento de validez oficial de estudios**; y [...]

<sup>38</sup> **Artículo 111.** Ninguna institución educativa está autorizada para exhibir en su propaganda o documentación leyendas alusivas al registro en trámite de autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios.

<sup>39</sup> **Artículo 112.** Las autoridades que otorguen autorizaciones y reconocimientos de validez oficial de estudios deberán de inspeccionar y vigilar los servicios educativos de los cuales concedieron dichas autorizaciones o reconocimientos. Las autoridades procurarán llevar a cabo una visita de inspección por lo menos una vez al año. La persona encargada de la visita deberá identificarse adecuadamente. [...] De la información contenida en el acta correspondiente así como la documentación relacionada, que en su caso presenten los particulares, las autoridades educativas podrán formular medidas correctivas, mismas que harán del conocimiento de los particulares. [...]

<sup>40</sup> **Artículo 113.** Los particulares que impartan estudios en diferentes tipos, niveles y modalidades, sin autorización o sin reconocimiento de validez oficial, deberán mencionar esta circunstancia en su correspondiente publicidad y documentación la cual deberá aceptar expresamente el educando o sus padres o tutores, al ingresar a la institución educativa y deberán además registrarse en la Secretaría de Educación, sin que esta circunstancia implique derechos a su favor o la incorporación al sistema educativo estatal.

<sup>41</sup> **Artículo 120.** Son infracciones de quienes prestan servicios educativos: [...]

**VIII.** Oponerse a las actividades de evaluación, inspección y vigilancia, así como no proporcionar información veraz y oportuna; [...]

**XI.** Ostentarse como plantel incorporado sin contar con la autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios;

**XII.** Incumplir con lo dispuesto en el Artículo 113 de esta Ley; [...]

**XX.** Incumplir con las medidas correctivas derivadas de las visitas de inspección;

hasta por el equivalente a cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización; **c) retiro del RVOE y d) clausura** de los establecimientos educativos<sup>42</sup>.

- VIII.** Incluso, los artículos 122, 123 y 124 establecen el procedimiento, las consecuencias y el medio de impugnación para inconformarse con la resolución que imponga las sanciones mencionadas en el apartado anterior<sup>43</sup>.

**Reglamento Interior de la Secretaría de Educación del Estado de Nuevo León<sup>44</sup>**

- I.** En el artículo 6, fracción XVIII, se atribuye a la persona titular de la Secretaría de Educación del Estado de Nuevo León la facultad indelegable de proponer al Ejecutivo Estatal la revocación o retiro del RVOE a las instituciones educativas privadas que no observen lo previsto en la Constitución Política del país, la Constitución Política del Estado de Nuevo León, la Ley General de Educación, la Ley de Educación del Estado de Nuevo León, reglamentos y demás acuerdos aplicables, previa audiencia que se otorgue a los infractores<sup>45</sup>.
- II.** El artículo 26, fracción XVII, prevé que **corresponde a la persona titular de la Dirección Jurídica substanciar los procedimientos para la imposición de sanciones a las instituciones particulares** con RVOE en los casos y términos a que se refiere la Ley de Educación del Estado y ponerlo a consideración de la autoridad competente para que se emita la resolución respectiva<sup>46</sup>.
- III.** El artículo 43, fracción XXXIX, señala que la persona titular de la Subsecretaría de Educación Básica cuenta con atribuciones para proponer, aplicar, vigilar y evaluar las políticas, leyes y reglamentos, en materia de autorización y reconocimiento de validez oficial de estudios en planteles particulares<sup>47</sup>.
- IV.** El artículo 47, fracción XX, establece que **la persona titular de la Dirección de Primera Infancia está facultada** para emitir dictámenes para recomendar que se otorgue o retire el RVOE o **para la aplicación de las sanciones correspondientes a las escuelas privadas de educación inicial y preescolar que no cumplan con los lineamientos** establecidos en la Ley General de Educación, la Ley de Educación del Estado, reglamentos y demás disposiciones emitidas por la autoridad educativa<sup>48</sup>.

<sup>42</sup> **Artículo 121.** Las infracciones a la presente Ley, cometidas por particulares que presten un servicio educativo serán sancionadas por la autoridad educativa competente en la forma siguiente:

- I.** Amonestación por escrito;  
**II.** Multa hasta por el equivalente a cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;  
**III.** Revocación de la autorización o retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios correspondientes.  
 La imposición de la sanción establecida en esta fracción, no excluye la posibilidad de que sea impuesta alguna multa; y/o  
**IV.** Clausura de los establecimientos educativos.

<sup>43</sup> **Artículo 122.** Cuando la autoridad educativa responsable de la prestación del servicio, o que haya otorgado la autorización o el reconocimiento de validez oficial de estudios, considere que existen causas justificadas que ameriten la imposición de sanciones, se llevará a cabo el siguiente procedimiento: [...]

**Artículo 123.** La negativa o revocación de la autorización otorgada a particulares produce efectos de clausura del servicio educativo de que se trate.

El retiro de reconocimiento de validez oficial se referirá a los estudios que se impartan a partir de la fecha en que se dicte la resolución. Los realizados mientras la institución contaba con el reconocimiento mantendrán su validez oficial. [...]

**Artículo 125.** En contra de las resoluciones de las autoridades educativas dictadas con fundamento en las disposiciones de esta Ley y demás derivadas de ésta, podrá interponerse recurso de revisión dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación; a excepción hecha de la relativa a la imposición de multas, mismas que se rigen por las Leyes fiscales aplicables. [...]

<sup>44</sup> El Reglamento Interior de la Secretaría de Educación del Estado de Nuevo León invocado entró en vigor el 1 de febrero de 2022, esto es, con posterioridad a las fechas en las que se publicó la norma impugnada (25 de marzo de 2020) y se presentó la acción de inconstitucionalidad (3 de agosto de 2020). No obstante, el anterior Reglamento Interior de la Secretaría de Educación del Estado de Nuevo León, vigente del 14 de octubre de 2004 al 31 de enero de 2022, ya establecía los mecanismos de supervisión, vigilancia y sanción establecidos en la norma actual, en los artículos 6, fracciones XVII, 15, fracciones XXII y XL, 17, fracción XVI, 47, fracciones XVI y XVI, 49, fracciones II, XV y XXII, 50, fracciones VIII y XVII, 51, fracciones III, IV, V, XVIII y XXV.

<sup>45</sup> **Artículo 6.** El Secretario tendrá las siguientes atribuciones no delegables: [...]

**XVII.** Proponer al Titular del Ejecutivo del Estado, la revocación o retiro de la autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios a las instituciones educativas privadas que no observen lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Nuevo León, la Ley General de Educación, la Ley de Educación del Estado, reglamentos y demás acuerdos aplicables, previa audiencia que se les otorgue a los infractores en los términos de las leyes de la materia; y [...]

<sup>46</sup> **Artículo 26.** Corresponden a la persona titular de la Dirección Jurídica las siguientes atribuciones: [...]

**XVII.** Llevar a cabo la substanciación de los procedimientos para la imposición de sanciones a las instituciones particulares con Autorización o Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios en los casos y términos a que se refiere la Ley de Educación del Estado y ponerlo a consideración de la autoridad competente para que se emita la resolución respectiva. [...]

<sup>47</sup> **Artículo 43.** Corresponden a la persona titular de la Subsecretaría de Educación Básica, las siguientes atribuciones: [...]

**XXXIX.** Proponer, aplicar, vigilar y evaluar las políticas, leyes y reglamentos, en materia de autorización y reconocimiento de validez oficial de estudio en planteles particulares de los tipos inicial, básico y formación para el trabajo, así como en materia de certificación, revalidación y equivalencia de los mismos y regular sus relaciones. [...]

<sup>48</sup> **Artículo 47.** Corresponden a la persona titular de la Dirección de Primera Infancia las siguientes atribuciones: [...]

**XX.** Emitir dictámenes para recomendar se otorgue o se retire el reconocimiento de validez oficial de estudios o para la aplicación de las sanciones correspondientes, a las instituciones privadas de educación inicial y preescolar que no cumplan con las normas y

- V. El artículo 48, fracciones V, VIII y XIV, consigna que la persona titular de la Dirección de Escuelas Particulares tiene atribuciones para proponer el retiro del RVOE, con la finalidad de sancionar a los planteles privados que no cumplan con la normativa aplicable; para evaluar la procedencia o improcedencia de las solicitudes de RVOE a instituciones académicas que ofrezcan educación básica y para llevar un registro de los movimientos y las modificaciones de las escuelas particulares que impartan educación básica y cuenten con dicho reconocimiento de validez oficial<sup>49</sup>.
- VI. Los artículos 55, fracciones IV, V y XV, y 70, fracciones IV, V y XVII, respectivamente, señalan que las personas titulares de la Coordinación de Acreditación, Certificación y Control Escolar de Educación Básica y de la Coordinación de Acreditación, Certificación y Control Escolar de la Subsecretaría de Desarrollo Magisterial cuentan con las atribuciones siguientes:
- **Elaborar**, para su publicación, en el mes de enero de cada año, **la relación de instituciones a las que se les haya concedido el RVOE**;
  - **Elaborar**, para su publicación, **la inclusión o supresión del acuerdo por el que se otorgue, niegue, revoque o retire el RVOE**;
  - **Exigir y verificar que las instituciones particulares que impartan estudios con RVOE mencionen en la documentación que expidan y en la publicidad que hagan una leyenda que indique su calidad de incorporados**;
  - **Apoyar en la inspección, vigilancia, supervisión y aplicación de las leyes y reglamentos en las instituciones a cargo de particulares con RVOE** para que cumplan con la normatividad aplicable<sup>50</sup>.
- VII. El artículo 71, fracciones III y XVI, señala que **corresponde a la persona titular de la Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior establecer estrategias para lograr la integración, aplicación y seguimiento del programa anual de inspección y supervisión de los particulares con RVOE**, así como proponer, aplicar, vigilar y evaluar, dentro de los planteles particulares, las políticas, leyes y reglamentos existentes tanto en materia de RVOE como de certificación, revalidación y equivalencia de los mismos<sup>51</sup>.

---

lineamientos establecidos en la Ley General de Educación y en la Ley de Educación del Estado, reglamentos y demás disposiciones emitidas por las autoridades educativas. [...]

- <sup>49</sup> **Artículo 48.** Corresponden a la persona titular de la Dirección de Escuelas Particulares las siguientes atribuciones: [...]
- V. Proponer a la Subsecretaría de Educación Básica la procedencia o improcedencia de la revocación de la autorización o el retiro de Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios otorgados a los particulares incorporados, con la finalidad de sancionar a los planteles particulares incorporados que no cumplan con la normatividad aplicable y dejen de prestar el servicio educativo que les fue autorizado. [...]
- VIII. Evaluar la procedencia o improcedencia de las solicitudes de autorización y Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios a planteles particulares que ofrezcan educación básica dentro del ámbito de competencia de la Subsecretaría de Educación Básica, con el objeto de que se brinde educación de calidad y garantizar que el alumnado cuente con los documentos oficiales que sustenten sus estudios. [...]
- XIV. Llevar un registro de las escuelas particulares a las que la Secretaría de Educación haya otorgado autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios para impartir educación básica, que permita su identificación; así como mantener actualizado los movimientos y modificaciones a los mismos, resguardando la información y documentación. [...]
- <sup>50</sup> **Artículo 55.** Corresponden a la persona titular de la Coordinación de Acreditación, Certificación y Control Escolar de Educación Básica, las siguientes atribuciones: [...]
- IV. Elaborar, para su publicación, en el mes de enero de cada año, en el órgano informativo oficial, la relación de instituciones a las que se les haya concedido autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios. Asimismo, elaborar para su publicación oportuna y en cada caso, la inclusión o supresión del acuerdo por el que se otorguen, nieguen, revoquen o retiren las autorizaciones o reconocimientos de validez oficial de estudios.
- V. Exigir y verificar que las instituciones particulares que impartan estudios con autorización o reconocimiento mencionen en la documentación que expidan y en la publicidad que hagan, una leyenda que indique su calidad de incorporados, el número y fecha del acuerdo respectivo, así como la autoridad que lo otorgó. [...]
- XV. Apoyar en la inspección, vigilancia, supervisión y aplicación de las leyes y reglamentos, en las instituciones de Educación Básica, en todas sus modalidades a cargo de particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, a fin de que cumplan con las disposiciones contenidas en la Ley General de Educación y la Ley de Educación del Estado y demás normatividad aplicable. [...]
- Artículo 70.** Corresponden a la persona titular de la Coordinación de Acreditación, Certificación y Control Escolar de la Subsecretaría de Desarrollo Magisterial las siguientes atribuciones: [...]
- IV. Elaborar, para su publicación, en el mes de enero de cada año, en el órgano informativo oficial, la relación de instituciones a las que se les haya concedido autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios. Asimismo, elaborar para su publicación oportuna y en cada caso, la inclusión o supresión del acuerdo por el que se otorguen, nieguen, revoquen o retiren las autorizaciones o reconocimientos de validez oficial de estudios.
- V. Exigir y verificar que las instituciones particulares que impartan estudios con autorización o reconocimiento mencionen en la documentación que expidan y en la publicidad que hagan, una leyenda que indique su calidad de incorporados, el número y fecha del acuerdo respectivo, así como la autoridad que lo otorgó. [...]
- XVII. Apoyar en la inspección, vigilancia, supervisión y aplicación de las leyes y reglamentos, en las instituciones formadoras de docentes, en todas sus modalidades a cargo de particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, a fin de que cumplan con las disposiciones contenidas en la Ley General de Educación y la Ley de Educación del Estado y demás normatividad aplicable.
- <sup>51</sup> **Artículo 71.** Corresponden a la persona titular de la Subsecretaría de Educación Media Superior y Superior las siguientes atribuciones: [...]

- VIII. El artículo 77, fracciones IV, V y XVIII, establece que **corresponde a la persona titular de la Coordinación de Acreditación, Certificación y Control Escolar de Educación Media Superior y Superior elaborar, para su publicación, la relación de instituciones a las que se les haya concedido el RVOE y la inclusión o supresión del acuerdo por el que se otorgue, niegue, revoque o retire el mencionado reconocimiento**; exigir y verificar que las instituciones particulares que impartan estudios con autorización o reconocimiento mencionen en la documentación que expidan y en la publicidad que hagan, una leyenda que indique su calidad de incorporados; y apoyar en la inspección, vigilancia, supervisión y aplicación de las leyes y reglamentos correspondientes<sup>52</sup>.

#### **Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León**

- I. El artículo 49, fracciones I y II, prevé que **incurrirá en falta administrativa no grave el servidor público que incumpla con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, así como cuando no denuncie los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegara a advertir que puedan constituir faltas administrativas graves**<sup>53</sup>.
- II. El artículo 62, contenido en el Capítulo II denominado “De las **faltas administrativas graves** de los Servidores Públicos”, establece que **será responsable de encubrimiento el servidor público que llegare a advertir actos u omisiones que pudieran constituir faltas administrativas y deliberadamente realice alguna conducta para ocultarlas**<sup>54</sup>.
- III. El artículo 64, fracción II, también contenido en el capítulo relacionado con las **faltas graves**, indica que los servidores públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las faltas administrativas **incurrirán en obstrucción de la justicia cuando no inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente**, dentro del plazo de treinta días, a partir de que tengan conocimiento de una falta administrativa grave o faltas de particulares<sup>55</sup>.
- IV. El artículo 75 señala que en los casos de responsabilidades administrativas distintos a los que son competencia Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, la Contraloría o los Órganos Internos de Control impondrán las sanciones administrativas siguientes: **a) amonestación pública o privada; b) suspensión del empleo, cargo o comisión; c) destitución de su empleo, cargo o**

III. Establecer estrategias para lograr la integración, aplicación y seguimiento del programa anual de inspección y supervisión, en cada uno de los niveles y modalidades de Educación Media Superior y Superior a cargo del Estado y de los particulares con autorización y reconocimiento oficial de estudios. [...]

XVI. Proponer, aplicar, vigilar y evaluar, dentro de los planteles particulares, las políticas, leyes y reglamentos existentes tanto en materia de reconocimiento de validez oficial de estudios en planteles particulares, como en materia de certificación, revalidación y equivalencia de los mismos, al igual que regular sus relaciones. [...]

<sup>52</sup> **Artículo 77.** Corresponden a la persona titular de la Coordinación de Acreditación, Certificación y Control Escolar de Educación Media Superior y Superior las siguientes atribuciones: [...]

IV. Elaborar, para su publicación, en el mes de enero de cada año, en el órgano informativo oficial, la relación de instituciones a las que se les haya concedido autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios. Asimismo, elaborar para su publicación oportuna y en cada caso, la inclusión o supresión del acuerdo por el que se otorguen, nieguen, revoquen o retiren las autorizaciones o reconocimientos de validez oficial de estudios.

V. Exigir y verificar que las instituciones particulares que impartan estudios con autorización o reconocimiento mencionen en la documentación que expidan y en la publicidad que hagan, una leyenda que indique su calidad de incorporados, el número y fecha del acuerdo respectivo, así como la autoridad que lo otorgó. [...]

XVIII. Apoyar en la inspección, vigilancia, supervisión y aplicación de las leyes y reglamentos, en las instituciones de Educación Media Superior y Superior, en todas sus modalidades a cargo de particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, a fin de que cumplan con las disposiciones contenidas en la Ley General de Educación y la Ley de Educación del Estado y demás normatividad aplicable.

<sup>53</sup> **Artículo 49.** Incurrirá en falta administrativa no grave, el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

I. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas, observando en su desempeño disciplina y respeto, tanto a los demás Servidores Públicos como a los particulares con los que llegare a tratar, en los términos que se establezcan en el Código de Ética a que se refiere el artículo 16 de esta Ley;

II. Denunciar los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones, llegare a advertir que puedan constituir faltas administrativas en términos del artículo 93 de la presente Ley; [...]

<sup>54</sup> **Artículo 62.** Será responsable de encubrimiento el servidor público que cuando en el ejercicio de sus funciones llegare a advertir actos u omisiones que pudieran constituir faltas administrativas, realice deliberadamente alguna conducta para su ocultamiento.

<sup>55</sup> **Artículo 64.** Los Servidores Públicos responsables de la investigación, substanciación y resolución de las faltas administrativas incurrirán en obstrucción de la justicia cuando: [...]

II. No inicien el procedimiento correspondiente ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días naturales, a partir de que tengan conocimiento de cualquier conducta que pudiera constituir una falta administrativa grave, o faltas de particulares; [...]

comisión y **d)** inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas<sup>56</sup>.

- V. Por otra parte, el artículo 78 indica que las sanciones administrativas que imponga la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, derivadas de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en las siguientes: **a)** suspensión del empleo, cargo o comisión; **b)** destitución del empleo, cargo o comisión; **c)** sanción económica y **d)** inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas<sup>57</sup>.

\* \* \*

67. De las normas invocadas con anterioridad se desprende un amplio catálogo de medidas de supervisión, vigilancia y sanción de carácter administrativo o disciplinario que, de ser cumplidas cabalmente por las autoridades estatales, tornan innecesario acudir a mecanismos de carácter penal para obtener el propósito pretendido por el legislador de Nuevo León.
68. Al establecer las normas relacionadas, el legislador de Nuevo León reconoció que la tarea de supervisar, vigilar y sancionar las conductas descritas en los tipos penales cuestionados corresponde a las autoridades administrativas estatales, quienes deberán cumplir con sus obligaciones adecuadamente para evitar que las instituciones educativas que carecen del RVOE omitan informar dicha circunstancia en la documentación o publicidad que difundan, así como para sancionar a las personas servidoras públicas por el incumplimiento de gestionar las sanciones administrativas correspondientes.
69. En los párrafos sesenta a sesenta y tres de la presente resolución, se señala que los objetivos que persiguió el legislador al incorporar los tipos penales en cuestión consisten en erradicar ofertas académicas engañosas o fraudulentas; que los aspirantes a ingresar a una escuela puedan elegir informadamente entre aquellas escuelas que cuentan con el reconocimiento de validez oficial y las que no y sancionar el actuar negligente de las autoridades educativas estatales, al incumplir con sus obligaciones de vigilancia para gestionar las infracciones correspondientes o al omitir informar a las autoridades competentes el incumplimiento de la obligación de transparencia mencionada.
70. En contraste, del sistema normativo administrativo reseñado se advierte que el legislador de Nuevo León diseñó diversas medidas para garantizar que las instituciones educativas no publiquen o distribuyan ofertas académicas engañosas o fraudulentas y para que las personas puedan decidir informadamente si ingresan a una institución con reconocimiento oficial o a otra que no tenga esa certificación.
71. Asimismo, estableció mecanismos para asegurar que las instituciones de educación operadas por particulares cumplan con la obligación de informar que ofrecen sus servicios sin reconocimiento de validez oficial y contempló diversas medidas para sancionar el incumplimiento de dicha obligación de transparencia, como la clausura de las instituciones educativas que incurran en esa infracción, y para sancionar el incumplimiento de las obligaciones de las personas servidoras públicas para gestionar las sanciones administrativas correspondientes, como la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.
72. El análisis comparativo entre la finalidad que busca el legislador al adicionar el artículo impugnado y el contenido de las medidas administrativas invocadas en los párrafos anteriores permite reiterar que existe un amplio abanico de normas que persiguen el mismo fin que el tipo penal impugnado, pero menos lesivas e igual de eficientes, las cuales deben ser aplicadas adecuadamente por las autoridades estatales para garantizar que las escuelas cumplan con su obligación de mencionar en la información o publicidad que distribuyan que no cuentan con el RVOE y que las personas servidoras públicas cumplan con sus obligaciones de vigilancia y sanción de faltas administrativas.

<sup>56</sup> **Artículo 75.** En los casos de responsabilidades administrativas distintas a las que son competencia del Tribunal, la Contraloría o los Órganos Internos de Control impondrán las sanciones administrativas siguientes:

- I. Amonestación pública o privada;
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión;
- III. Destitución de su empleo, cargo o comisión, y
- IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas. [...]

<sup>57</sup> **Artículo 78.** Las sanciones administrativas que imponga el Tribunal a los Servidores Públicos, derivado de los procedimientos por la comisión de faltas administrativas graves, consistirán en:

- I. Suspensión del empleo, cargo o comisión;
- II. Destitución del empleo, cargo o comisión;
- III. Sanción económica;
- IV. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; [...]

73. En efecto, las conductas ilícitas descritas en el artículo 452 del Código Penal para el Estado de Nuevo León exceden el parámetro de regularidad constitucional relativo al principio de mínima intervención del derecho penal, pues si bien el legislador local goza de libertad de configuración para determinar cuáles conductas deben sancionarse penalmente, esta libertad se encuentra limitada por el principio de subsidiariedad, que permite acudir primero a otros controles jurídicos existentes en el mismo sistema estatal que sean menos gravosos y que funcionan con la misma eficacia disuasiva antes de utilizar el derecho penal.
74. Asimismo, desde la perspectiva del principio de fragmentariedad, las conductas tipificadas en la norma impugnada tampoco encuentran cabida en el derecho penal, pues el legislador de Nuevo León no expuso las razones por las cuales consideró que las mencionadas medidas administrativas son insuficientes para sancionar las conductas descritas en los tipos penales impugnados.
75. Al respecto, de las normas administrativas invocadas se advierte que las autoridades administrativas tienen diversos mecanismos a su alcance para obtener los fines que persigue el legislador. Lo anterior implica que, antes de acudir al derecho penal, dichas autoridades deben agotar todos los medios a su alcance para evitar que las escuelas omitan informar que carecen de RVOE y para que las personas servidoras públicas gestionen las sanciones administrativas correspondientes.
76. Para ello, como se advierte del artículo 121 de la Ley de Educación del Estado de Nuevo León y de los numerales 75 y 78 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Nuevo León, las autoridades estatales cuentan con un cúmulo amplio de facultades para imponer las siguientes sanciones:
- a) Amonestación por escrito;
  - b) Multa hasta por el equivalente a cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;
  - c) Retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios;
  - d) Clausura de los establecimientos educativos;
  - e) Amonestación pública o privada;
  - f) Suspensión del empleo, cargo o comisión;
  - g) Destitución de su empleo, cargo o comisión;
  - h) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.
77. Las normas administrativas invocadas permiten operar a las escuelas que no cuentan con el RVOE siempre que informen a los usuarios que carecen de ese reconocimiento. Si no cumplen con dicha obligación, las autoridades administrativas podrán imponer medidas preventivas como la amonestación y la multa, para obligarlas a que cumplan con los lineamientos que ahora pretende sancionar el artículo impugnado.
78. Además, en caso de que las escuelas sean renuentes en informar que carecen de RVOE en su documentación y en su publicidad, la autoridad administrativa está facultada para sancionar a los socios, directivos, administradores o apoderados legales, entre otras medidas, con la clausura de la institución educativa; y a los funcionarios que incumplan con su deber de gestionar y promover las sanciones administrativas correspondientes, hasta con la destitución de su empleo, cargo o comisión.
79. Cuando las autoridades administrativas han agotado los medios coercitivos enlistados con anterioridad para lograr los fines que persigue el legislador de Nuevo León, entonces entra el poder punitivo del Estado, a través del derecho penal, para sancionar como delitos las conductas que no fue posible controlar por otros medios menos restrictivos de derechos humanos.
80. En esa línea argumentativa, este Tribunal Pleno considera que para que el legislador acudiera al derecho penal para sancionar las conductas contenidas en el artículo impugnado no bastaba con argumentar cuestiones utilitarias, sino que el legislador tenía la obligación de argumentar por qué las medidas administrativas mencionadas son insuficientes, esto es, si las autoridades administrativas no están cumpliendo adecuadamente con sus funciones o que, aun cumpliendo cabalmente con ellas, sean insuficientes para lograr los objetivos pretendidos.
81. Por lo anteriormente expuesto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que las razones que aportó el legislador de Nuevo León para tipificar los delitos contra la impartición de la educación no justifican el uso del derecho penal, esto es, que la norma por sí misma, sin encontrar la justificación necesaria ni la finalidad real de prohibición, podría ser sobreinclusiva, pues la criminalización de

conductas únicamente puede ser justificada cuando los objetivos estatales que se pretenden conseguir con el tipo penal no pueden obtenerse de otro modo.

82. En este punto resulta trascendente señalar que el uso del derecho penal para sancionar conductas menos graves o que no vulneran en alto grado un bien jurídico resulta extremadamente gravoso en una dimensión expansiva de la sentencia de condena, pues con independencia de la imposición de una pena privativa de libertad, produce que la persona condenada se vea expuesta a la restricción de sus derechos humanos e, incluso, a la estigmatización. Por ello, la sanción de orden penal es la más severa y difícil de justificar.
83. Relatado lo anterior, encontramos que, al existir mecanismos menos lesivos que el derecho penal para lograr los mismos objetivos que pretende el legislador, resulta innecesario acudir al tipo penal para sancionar conductas delictivas, pues éste sólo puede ser utilizado por el Estado como el último recurso para proteger bienes jurídicos cuando otros órdenes jurídicos han resultado insuficientes.
84. Es relevante señalar que la impartición de la educación a través de instituciones particulares que no cuentan con el reconocimiento de validez oficial de estudios no puede considerarse una conducta delictiva si la propia Constitución Política del país, en su artículo 3°, fracción VI, establece que los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades en los términos que establezca la ley y que el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares<sup>58</sup>.
85. Aunado a lo anterior, en uso de su libertad de configuración, el legislador local estableció en el artículo 106 de la Ley de Educación del Estado de Nuevo León que los particulares podrán impartir educación en cualquiera de sus tipos y modalidades y que pueden impartir estudios de nivel medio superior y nivel superior con o sin reconocimiento de validez oficial<sup>59</sup>.
86. Además, el legislador de Nuevo León estableció en el artículo 113 de la Ley de Educación del Estado que los particulares que impartan estudios sin autorización o sin RVOE deberán mencionar esta circunstancia en su publicidad y documentación, lo que permite concluir que impartir cursos sin el mencionado reconocimiento no implica por sí mismo la comisión de un delito.
87. En otro aspecto, este Tribunal Pleno no soslaya que el Poder Legislativo de Nuevo León, tanto en la iniciativa que dio origen a la norma impugnada como en el informe rendido en el presente asunto, argumentó que las personas que no tienen conocimiento de manera anticipada de que los estudios por los que están pagando no cuentan con reconocimiento de validez oficial quedan en estado de indefensión, pues cuando intentan gestionar sus títulos o certificados, éstos les son negados.
88. Dichos argumentos no impiden concluir que los tipos penales que describen los delitos contra la impartición de la educación son contrarios al principio de mínima intervención, pues reservar el proceso penal para el menor número de casos no significa en modo alguno justificar conductas ilícitas o autorizar la impunidad de éstas, dejando sin respuesta el agravio cometido.
89. En este aspecto, cabe mencionar que el principio de mínima intervención del derecho penal sólo implica reconducir la respuesta jurídica hacia una vía con el menor costo social, sin incurrir en castigos innecesarios, dejando siempre viva la posibilidad e, incluso, la necesidad de que quienes incurrir en comportamientos ilícitos reciban la condena que merecen. En conclusión, se afirma que la invalidez de los delitos contra la impartición de la educación no significa la autorización en su comisión ni su impunidad.
90. Además, en el presente caso, se debe tomar en cuenta que el artículo 113 de la Ley de Educación del Estado de Nuevo León no sólo impone a las instituciones privadas que no cuenten con el RVOE la obligación de mencionar expresamente esa circunstancia en la documentación y publicidad que

<sup>58</sup> **Artículo 3o.** Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia.

**VI.** Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. [...]

<sup>59</sup> **Artículo 106.** Los particulares podrán impartir educación en cualquiera de sus tipos y modalidades.

Por lo que concierne a la educación preescolar, primaria, secundaria, la normal y demás para la formación de maestros y maestras de educación básica, deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa de la dependencia que indique la Ley General. Tratándose de estudios distintos de los antes mencionados podrán obtener el reconocimiento de validez oficial de estudios.

La autorización y el reconocimiento serán específicos para cada plan de estudios. Para impartir nuevos estudios se requerirá, según el caso, la autorización o el reconocimiento respectivos.

La autorización y el reconocimiento incorporan a las instituciones que los obtengan, respecto de los estudios a que la propia autorización o dicho reconocimiento se refiere, al sistema educativo nacional.

expidan, sino también que el alumno o su padre o tutor manifieste expresamente su consentimiento para ingresar a una escuela que no cuente con dicho reconocimiento. Por tanto, si la misma norma administrativa establece que debe existir un consentimiento expreso del alumno o de su padre o tutor, entonces no puede quedar indefenso cuando tiene conocimiento previo de que la institución no cuenta con dicho reconocimiento.

91. Por último, no pasa inadvertido que el tercer párrafo del artículo impugnado establece que las sanciones previstas en el mismo numeral se impondrán sin perjuicio de las sanciones administrativas y penales que correspondan; sin embargo, al considerar que los dos primeros párrafos vulneran el principio de *ultima ratio*, este último carece de sentido por sí mismo.
92. En consecuencia, al resultar fundado el concepto de invalidez planteado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, **se declara la invalidez** de la totalidad del artículo 452 del Código Penal para el Estado de Nuevo León.

## VI. EFECTOS

93. De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.
94. **Declaratoria de invalidez.** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, **se declara la invalidez del artículo 452 del Código Penal de Nuevo León, adicionado mediante el Decreto 273, publicado el veinticinco de marzo de dos mil veinte en Periódico Oficial del Estado de Nuevo León.**
95. **Retroactividad.** Conforme al artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia<sup>60</sup>, esta sentencia tendrá efectos retroactivos en beneficio de las personas a las que se les haya aplicado el precepto impugnado a partir del veintiséis de marzo de dos mil veinte, fecha en la que entró en vigor dicho numeral<sup>61</sup>; esto, al tratarse de una norma en materia penal en la que rigen los principios generales y disposiciones legales aplicables.
96. **Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria de invalidez.** Según lo dispuesto en los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la anterior declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá sus efectos a partir de que sean notificados los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.
97. **Notificaciones.** Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y de Apelación del Cuarto Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en el Estado de Nuevo León con residencia en Monterrey.

## VII. DECISIÓN

98. Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:  
**PRIMERO.** Es **procedente y fundada** la presente acción de inconstitucionalidad.  
**SEGUNDO.** Se declara la **invalidez** del artículo 452 del Código Penal para el Estado de Nuevo León, adicionado mediante el DECRETO NÚM. 273, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de marzo de dos mil veinte, en los términos del apartado V de esta decisión.  
**TERCERO.** La declaratoria de invalidez surtirá sus **efectos retroactivos** al veintiséis de marzo de dos mil veinte, a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Nuevo León, de conformidad con el apartado VI de esta determinación.  
**CUARTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

<sup>60</sup> **Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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

<sup>61</sup> De acuerdo con el contenido del artículo primero transitorio del Decreto 273, que dispone lo siguiente: "El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Estado".

**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 once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al IV relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología y de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek con consideraciones adicionales, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández en contra de la metodología y de las consideraciones, respecto del apartado V, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 452 del Código Penal para el Estado de Nuevo León. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez surta efectos retroactivos al veintiséis de marzo de dos mil veinte, 2) determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos surta a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado y 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y de Apelación del Cuarto Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en el Estado de Nuevo León con residencia en Monterrey.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

Firman la señora Ministra Presidenta y la señora Ministra ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Ministra Presidenta, **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ministra Ponente, **Ana Margarita Ríos Farjat**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de treinta y cuatro fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 188/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinte de junio de dos mil veintitrés. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dos de octubre de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ CON RELACIÓN A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 188/2020.**

1. En sesión pública ordinaria celebrada el veinte de junio de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno invalidó el artículo 452 del Código Penal para el Estado de Nuevo León, adicionado mediante el Decreto número 273, de veinticinco de marzo de dos mil veinte, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

**I. Razones de la ejecutoria.**

2. La sentencia determinó declarar **fundado** el concepto de invalidez de la comisión accionante en el que alegó la inconstitucionalidad del artículo 452 del Código Penal para el Estado de Nuevo León, al considerar que vulnera el principio de mínima intervención.
3. En primer lugar, se estableció que el legislador de Nuevo León incorporó al Código Penal del Estado dos tipos penales: el contemplado en el párrafo primero que se encuentra dirigido a las autoridades que forman parte de una institución educativa y; el previsto en el párrafo segundo enfocado a las personas servidoras públicas del ramo educativo estatal.
4. El primer tipo penal describe que comete un delito contra la impartición de la educación la persona propietaria, socia, directiva, administradora o apoderada legal de una institución educativa, que emita, entregue o autorice emitir o entregar documentación o publicidad de la misma sin hacer constar, en su caso, que dicha institución carece del reconocimiento de validez oficial de estudios ante la autoridad competente del Estado.
5. La segunda descripción típica establece que, comete un delito contra la impartición de la educación, la persona servidora pública del ramo educativo que, teniendo conocimiento de que la documentación o publicidad de una institución educativa no establece la carencia de reconocimiento de validez oficial de estudios, omite gestionar el fincamiento de sanciones administrativas en contra de dicha institución y hacer del conocimiento de las autoridades competentes esa circunstancia.
6. Entonces, para declarar la invalidez de ambos párrafos, la sentencia expuso el parámetro de regularidad constitucional con base en diversos precedentes del Tribunal Pleno en los que ha establecido que, si bien el legislador goza de libertad configurativa para determinar cuáles conductas son las que deben ser sancionadas penalmente, esta libertad encuentra límite en el principio de mínima intervención, que señala que el derecho penal solo debe utilizarse en la medida estrictamente necesaria y para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro, por lo que primero debe recurrirse a otros controles menos gravosos y con la misma eficacia disuasiva.
7. Bajo ese parámetro de regularidad constitucional, se declaró la inconstitucionalidad del artículo impugnado, en virtud de que, para sancionar tanto las conductas atribuidas a los integrantes de la institución educativa como aquellas desarrolladas por las personas servidoras públicas del ramo educativo, existen normas administrativas menos lesivas que el derecho penal, que prevén sanciones como la amonestación, la multa, la suspensión de actividades, la inhabilitación o destitución del empleo, cargo o comisión o, incluso, la clausura de los establecimientos educativos.

8. En esta lógica, se concluyó que el precepto controvertido vulnera los principios de subsidiariedad y fragmentariedad, que dan sustento al principio de mínima intervención en materia penal. El primero, porque es posible acudir a normas administrativas menos lesivas que el derecho penal y, el segundo, porque el legislador no expuso las razones por las cuales consideró necesario sancionar dichas conductas penalmente o por qué considero que no son suficientes las medidas en materia administrativa, por ejemplo, si se pueden lograr los objetivos que persigue la norma impugnada a través de reglas igualmente eficaces que no impliquen el ejercicio del poder punitivo del Estado y la posible privación de la libertad. Por lo tanto, a partir de estas consideraciones se determinó la invalidez del artículo 452 del Código Penal para el Estado de Nuevo León.
9. Además, se precisó que la invalidez decretada no significa autorización para cometer estas faltas y mucho menos impunidad, sino únicamente reducir la respuesta jurídica hacia una vía con menor costo social y sin incurrir en castigos innecesarios.

## **II. Razones de la concurrencia.**

10. En general coincido con el sentido de la sentencia, en cuanto invalida la norma impugnada. De tal forma que, por una parte comparto que el artículo 452, párrafo primero, del Código Penal para el Estado de Nuevo León contraviene el principio de mínima intervención penal porque, en efecto, existen diversas sanciones administrativas, que son igualmente efectivas para sancionar la acción de los particulares que omitan precisar en su publicidad que un centro educativo del que son propietarios, socios, directivos, administradores o apoderados carece del respectivo registro de validez oficial de estudios.
11. Ahora, si bien comparto la invalidez del párrafo segundo de la norma impugnada, llego a esa conclusión por razones diferentes. A mi juicio, dicho numeral es inválido porque el tipo penal sancionado, consiste en la omisión de los servidores públicos del ramo educativo de sancionar o denunciar la comisión de las conductas de los particulares que describe el primer párrafo, por lo tanto, al invalidarse éste, el segundo queda sin contenido.
12. Por lo anterior, si bien coincido con el sentido de la sentencia, formulo voto concurrente por las razones que he dejado expuestas.

Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia del veinte de junio de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 188/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dos de octubre de dos mil veintitrés.- Rúbrica.