



Ciudad de México, a 27 de octubre de 2020.

Dip. Margarita Saldaña Hernández
Presidente de la Mesa Directiva del
Congreso de la Ciudad de México,
I Legislatura
P r e s e n t e

La que suscribe, Diputada Yuri Ayala Zúñiga, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Morena en la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México, con fundamento en el artículo 30, numeral 1, inciso b), de la Constitución Política de la Ciudad de México; 4, fracción XXI, y 12, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; 95, fracción II, y 96 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, someto a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se **reforma el artículo 346, fracción VI del Código Penal para el Distrito Federal**, de conformidad con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Planteamiento del problema que la iniciativa pretende resolver y la solución que se propone.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), determinó que la fracción VI del artículo 346 del Código Penal para el Distrito Federal (actualmente Ciudad de México), vulnera el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

Lo anterior es así en virtud de que se advierte que el tipo penal en cuestión no establece con suficiente claridad las conductas que se encuentran efectivamente prohibidas, pues si bien prevé que se sancionará con prisión y multa a quien "ilícitamente maneje residuos sólidos no peligrosos", también es cierto que no contiene ningún elemento adicional que permita identificar con suficiente precisión en qué casos dicho manejo de residuos se considerará ilícito para efectos del tipo penal.

Efectivamente, el tipo penal en cuestión se limita a señalar que el manejo de residuos sólidos no peligrosos será sancionado con prisión y multa, siempre y cuando se realice "ilícitamente", sin brindar mayores elementos que permitan identificar en qué casos se considerará que la conducta en cuestión se ha realizado de forma ilícita.

Por ello, el máximo Tribunal de la nación ha sostenido que tratándose del derecho penal ecológico resulta admisible que ciertos elementos del tipo estén definidos en ordenamientos distintos a la norma penal, sin que ello suponga una violación al principio de legalidad y reserva de ley; también ha indicado que dicha circunstancia no exime al legislador de cumplir el mandato de taxatividad. Así, aun cuando en el caso se pudiera argumentar que el reenvío que hace la norma impugnada a otras “disposiciones jurídicas aplicables” no necesariamente resulta violatoria del principio de reserva de ley en materia penal, lo cierto es que la redacción del precepto es en sí misma insuficiente para generar seguridad y certeza jurídica en los ciudadanos, respecto a qué conductas están efectivamente prohibidas.

En vista de lo anterior, el artículo 346, fracción VI, del Código Penal local no cumple con el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, toda vez que no permite al ciudadano identificar con suficiente claridad y precisión en qué casos el manejo de residuos sólidos no peligrosos se considerará ilícito para efectos penales. Indeterminación que favorece una aplicación ampliamente discrecional de la norma por parte de las autoridades, en clara contravención a los principios de legalidad, certeza e imparcialidad en la aplicación de la ley.

II. Objetivo de la propuesta y motivaciones y argumentos que la sustentan.

El artículo 14 de la Constitución Federal, así como el 9° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho a la seguridad jurídica y a la legalidad en materia penal, en su vertiente de taxatividad. Preceptos que se constituyen como una garantía para las personas, misma que se hace extensiva a la redacción de leyes claras y suficientemente determinadas; pues el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.

En relación con dicho principio, éste cumple una función trascendental en nuestro Estado de Derecho, pues permite que las personas puedan orientar racionalmente su conducta frente a las normas penales, así como prever las consecuencias jurídicas de sus acciones, en plena concordancia con los ideales de seguridad y certeza jurídicas.

Además, permite garantizar la igualdad e imparcialidad en la aplicación de la ley, en la medida que una ley imprecisa confiere al aplicador una discreción amplia para determinar si un caso se subsume o no en la norma, lo que puede generar el riesgo de que casos semejantes reciban un trato desigual e, incluso, de que un mismo juez haga un uso arbitrario de esa discreción para tratar de forma distinta casos iguales.

En ese orden de ideas, puede decirse que una de las finalidades principales del principio de taxatividad es que las personas puedan predecir cómo actuarán los órganos del Estado a través de la consulta de las normas jurídicas, y evitar que los ciudadanos se encuentren en un estado de incertidumbre acerca de las consecuencias punitivas de sus actos. Todo lo cual también permite cumplir con las funciones preventivo generales del derecho penal, consistentes en disuadir de la comisión de delitos para preservar bienes jurídicos, pues es claro que “una condición de posibilidad para motivar la conducta con arreglo al tipo penal es la inteligibilidad de éste, es decir, la precisión en cuanto a cuáles conductas están prohibidas y cuáles permitidas.

Al analizar el contenido y alcance de este principio, cabe señalar que para determinar si una norma cumple con el estándar de precisión y claridad mencionado, debe tenerse presente que las normas tienen dos aspectos o facetas. Por un lado, las normas cumplen una función directiva, pues informan al destinatario qué conductas están prohibidas, permitidas u obligadas. Por otro lado, las normas tienen también una dimensión valorativa, en la medida que expresan ciertos bienes o estados de cosas valiosos o deseables.

En efecto, para cumplir con el principio de taxatividad es necesario que el destinatario de la prohibición sepa exactamente qué conducta está prohibida, incluso si no comprende por qué está prohibida. Es decir, la norma debe cumplir su función directiva de guiar la conducta incluso si el destinatario es incapaz de atisbar las razones subyacentes o la dimensión valorativa de las normas. Para ello, es indispensable que los enunciados de los tipos penales gocen de autonomía semántica respecto de las razones subyacentes que tuvo el legislador para emitirlos, de tal suerte que cualquier destinatario de cultura e inteligencia medias pueda saber con certeza cuál es la conducta prohibida y cuál la permitida, a partir de la simple lectura del enunciado normativo.

Ahora bien, el principio de taxatividad puede entenderse al menos desde dos perspectivas: la primera, como la necesidad de reducir la vaguedad de los conceptos usados para determinar los comportamientos penalmente prohibidos; y la segunda, como el deber de preferir el uso de conceptos descriptivos frente al uso de conceptos valorativos. En otras palabras, para que sean suficientemente claras, las disposiciones que describen tipos penales deben confeccionarse en la mayor medida de lo posible mediante el uso de expresiones preferentemente unívocas, en lugar de expresiones ambiguas o vagas, sujetas a múltiples interpretaciones. Además, como legisladores, debemos preferir el uso de conceptos descriptivos o verificables empíricamente, frente a los valorativos, los cuales usualmente implican una mayor indeterminación.

Por otra parte, el artículo materia de la presente iniciativa menciona el término “residuos sólidos”, que se encuentra definido en la Ley de Residuos Sólidos para el

Distrito Federal como cualquier “material, producto o subproducto que sin ser considerado como peligroso, se descarte o deseche y que sea susceptible de ser aprovechado o requiera sujetarse a métodos de tratamiento o disposición final. Esto último, con independencia de si se trata de residuos orgánicos o inorgánicos, o bien, de residuos urbanos o industriales.

De igual modo, si bien es cierto que este último ordenamiento no establece cuáles residuos son peligrosos y cuáles no, también lo es que la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente sí establece que los residuos peligrosos son todos aquellos “que por sus características corrosivas, tóxicas, venenosas, reactivas, explosivas, inflamables, biológicas infecciosas o irritantes, representan un peligro para el equilibrio ecológico o el ambiente”.

Por ende, se entiende que los residuos sólidos no peligrosos son aquellos que no presentan estas últimas características, y que, por tanto, no representan un peligro para el equilibrio ecológico o el medio ambiente.

En este sentido, es evidente que los problemas de imprecisión e indeterminación del tipo penal previamente identificados, relacionados con la ambigüedad y vaguedad del elemento de “ilicitud” de la conducta, resultan particularmente graves en el presente caso, toda vez que la norma no está dirigida a una clase particular de sujetos, sino a cualquier persona que maneje residuos sólidos no peligrosos en la Ciudad de México; además de que la conducta base del tipo penal (consistente en el manejo de residuos sólidos no peligrosos) abarca una gran cantidad de actividades, muchas de las cuales son realizadas por las personas de manera cotidiana.

En definitiva, dada la amplitud del espectro de sujetos y de conductas que podrían quedar comprendidas *prima facie* en el tipo penal, debido que las personas legisladoras tenemos la obligación de establecer con mucha más precisión en qué casos una acción tan cotidiana como es el manejo de basura se consideraría relevante para efectos penales.

Por último, es necesario mencionar la importancia que tiene la protección del medio ambiente y los recursos naturales, así como la necesidad de recurrir al derecho penal como herramienta para disuadir conductas que puedan poner en peligro estos bienes jurídicos. No obstante, para que la política criminal del Estado pueda surtir plenamente sus efectos, es indispensable que las normas penales estén redactadas de manera clara y precisa. Como ya se ha mencionado, esto último no solo tiene como finalidad garantizar los derechos fundamentales de las personas, sino también que las normas cumplan su función de prevención general del delito, permitiendo que sus posibles destinatarios puedan adecuar correctamente su conducta frente al Derecho.

En este sentido, la Primera Sala ha redefinido la taxatividad en el siguiente criterio jurisprudencial:

“PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.

El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de

aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas”.

Así las cosas, el derecho a la exacta aplicación de la ley en materia penal y de medio ambiente no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de tal forma que los términos mediante los cuales especifiquen los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos.

III. Fundamento legal y sobre su constitucionalidad y convencionalidad.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

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

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

“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo...”

Convención Americana sobre Derechos Humanos

El artículo 9 de la citada Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece el principio de legalidad, en los términos siguientes:

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

Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I a XXXII...

XXXIII. Residuos peligrosos: son aquellos que posean alguna de las características de corrosividad, reactividad, explosividad, toxicidad, inflamabilidad o que contengan agentes infecciosos que le confieran peligrosidad, así como envases, recipientes, embalajes y suelos que hayan sido contaminados cuando se transfieran a otro sitio y por tanto, representan un peligro al equilibrio ecológico o el ambiente...

Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos

Artículo 5.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I a XXXI...

XXXII. Residuos Peligrosos: Son aquellos que posean alguna de las características de corrosividad, reactividad, explosividad, toxicidad, inflamabilidad, o que contengan agentes infecciosos que les confieran peligrosidad, así como envases, recipientes, embalajes y suelos que hayan sido contaminados cuando se transfieran a otro sitio, de conformidad con lo que se establece en esta Ley;

XXXIII. Residuos Sólidos Urbanos: Los generados en las casas habitación, que resultan de la eliminación de los materiales que utilizan en sus actividades domésticas, de los productos que consumen y de sus envases, embalajes o empaques; los residuos que provienen de cualquier otra actividad dentro de establecimientos o en la vía pública que genere residuos con características domiciliarias, y los resultantes de la limpieza de las vías y lugares públicos, siempre que no sean considerados por esta Ley como residuos de otra índole...

Constitución Política de la Ciudad de México.

“Artículo 45

Sistema de justicia penal

A. Principios

1. En la Ciudad de México el proceso penal será acusatorio, adversarial y oral, y se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad, de igualdad ante la ley, de igualdad entre las partes, de derecho a un juicio previo y debido proceso, presunción de inocencia, prohibición de doble enjuiciamiento e intermediación. Para las garantías y principios del debido proceso penal se estará a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los instrumentos internacionales en la materia, esta Constitución y las leyes generales y locales...”

Ley de Residuos Sólidos para el Distrito Federal

Artículo 3. Para los efectos de la presente Ley se entiende por:

I a XXXIII...

XXXIV. Residuos urbanos: Los generados en casa habitación, unidad habitacional o similares que resultan de la eliminación de los materiales que utilizan en sus actividades domésticas, de los productos que consumen y de sus envases, embalajes o empaques, los provenientes de cualquier otra actividad que genere residuos sólidos con características domiciliarias y los resultantes de la limpieza de las vías públicas y áreas comunes, siempre que no estén considerados por esta Ley como residuos de manejo especial;

XXXV y XXXVI...

XXXVII. Residuos sólidos: El material, producto o subproducto que sin ser considerado como peligroso, se descarte o deseche y que sea susceptible de ser aprovechado o requiera sujetarse a métodos de tratamiento o disposición final...

IV. Ordenamiento a modificar

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de este H. Congreso de la Ciudad de México la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 346, fracción VI, del Código Penal para el Distrito Federal en los siguientes términos:

Texto vigente	Propuesta de reforma
<p>Artículo 346. Se le impondrán de 2 a 6 años de prisión y de 1,000 a 5,000 días multa, a quien ilícitamente:</p> <p>I. a V...</p> <p>VI. Genere, maneje o disponga residuos sólidos o industriales no peligrosos conforme a lo previsto en las disposiciones jurídicas aplicables en el Distrito Federal.</p> <p>Las penas previstas en este artículo se impondrán siempre que se ocasionen daños a la salud de las personas o uno o más ecosistemas o sus elementos y se aumentarán en una mitad cuando las conductas descritas en las fracciones anteriores se realicen dentro de:</p> <p>a. Un área natural protegida o área de valor ambiental de competencia del Distrito Federal, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;</p> <p>b. El suelo de conservación en términos de lo establecido en el programa o programas de ordenamiento ecológico del Distrito Federal aplicables, así como lo establecido en el Programa o Programas de Desarrollo Urbano aplicables;</p> <p>c. Una barranca;</p> <p>d. Una zona de recarga de mantos acuíferos; o</p> <p>e. Un área verde en suelo urbano.</p>	<p>Artículo 346. Se le impondrán de 2 a 6 años de prisión y de 1,000 a 5,000 días multa, a quien sin el permiso expedido por la autoridad correspondiente o de manera ilícita:</p> <p>I. a V...</p> <p>VI. Realice actividades de reducción en la fuente, separación, reutilización, reciclaje, co-procesamiento, tratamiento biológico, químico, físico o térmico, acopio, almacenamiento, transporte y disposición final de residuos que no se encuentran contemplados en la fracción XXXII de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos</p> <p>Las penas previstas en este artículo se impondrán siempre que se ocasionen daños a la salud de las personas o uno o más ecosistemas o sus elementos y se aumentarán en una mitad cuando las conductas descritas en las fracciones anteriores se realicen dentro de:</p> <p>a. Un área natural protegida o área de valor ambiental de competencia de la Ciudad de México, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;</p> <p>b. El suelo de conservación en términos de lo establecido en el programa o programas de ordenamiento ecológico de la Ciudad de México aplicables, así como lo establecido en el Programa o Programas de Desarrollo Urbano aplicables;</p> <p>c. Una barranca;</p> <p>d. Una zona de recarga de mantos acuíferos; o</p> <p>e. Un área verde en suelo urbano.</p>

<p>Cuando una o más de las conductas descritas en el presente artículo resulte cometida a nombre, bajo el amparo o a beneficio de una persona moral o jurídica, a ésta se le impondrá la consecuencia jurídica consistente en la prohibición de realizar determinados negocios u operaciones hasta por 5 años, multa hasta por quinientos días multa, independientemente de la responsabilidad en que hubieren incurrido las personas físicas por el delito cometido.</p>	<p>Cuando una o más de las conductas descritas en el presente artículo resulte cometida a nombre, bajo el amparo o a beneficio de una persona moral o jurídica, a ésta se le impondrá la consecuencia jurídica consistente en la prohibición de realizar determinados negocios u operaciones hasta por 5 años, multa hasta por quinientos días multa, independientemente de la responsabilidad en que hubieren incurrido las personas físicas por el delito cometido.</p>
---	---

V. Denominación del proyecto de ley o decreto y texto de la propuesta

Por las consideraciones expuestas, someto al pleno de este honorable Congreso de la Ciudad de México la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 346, fracción VI, del Código Penal para el Distrito Federal, para quedar como sigue:

RESOLUTIVO

Artículo 346. Se le impondrán de 2 a 6 años de prisión y de 1,000 a 5,000 días multa, a quien sin el permiso expedido por la autoridad correspondiente o de manera ilícita:

I. a V...

VI. Realice actividades de reducción en la fuente, separación, reutilización, reciclaje, co-procesamiento, tratamiento biológico, químico, físico o térmico, acopio, almacenamiento, transporte y disposición final de residuos que no se encuentran contemplados en la fracción XXXII de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos

Las penas previstas en este artículo se impondrán siempre que se ocasionen daños a la salud de las personas o uno o más ecosistemas o sus elementos y se aumentarán en una mitad cuando las conductas descritas en las fracciones anteriores se realicen dentro de:



DIP. YURIRI AYALA ZUÑIGA



I LEGISLATURA

- a. Un área natural protegida o área de valor ambiental de competencia de la Ciudad de México, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;
- b. El suelo de conservación en términos de lo establecido en el programa o programas de ordenamiento ecológico de la Ciudad de México aplicables, así como lo establecido en el Programa o Programas de Desarrollo Urbano aplicables;
- c. Una barranca;
- d. Una zona de recarga de mantos acuíferos; o
- e. Un área verde en suelo urbano.

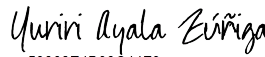
Cuando una o más de las conductas descritas en el presente artículo resulte cometida a nombre, bajo el amparo o a beneficio de una persona moral o jurídica, a ésta se le impondrá la consecuencia jurídica consistente en la prohibición de realizar determinados negocios u operaciones hasta por 5 años, multa hasta por quinientos días multa, independientemente de la responsabilidad en que hubieren incurrido las personas físicas por el delito cometido.

TRANSITORIOS

Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Segundo. Publíquese en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México para su conocimiento y en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión.

Atentamente

DocuSigned by:

59862E4B08C44F3...

Dip. Yuriri Ayala Zúñiga.