

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

**Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

Ciudad de México, a 24 de febrero de 2025.

**Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

**María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversos artículos de la Ley Número 230 de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, expedida mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad el 24 de enero de 2025.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Armando Hernández Cruz, con cédula profesional número 2166576, que lo acredita como licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo, Eugenio Muñoz Yrisson, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Abraham Sánchez Trejo.

## Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. ....	3
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	3
VI.	Competencia.....	3
VII.	Oportunidad en la promoción. ....	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	4
IX.	Introducción.....	5
X.	Concepto de invalidez.....	6
	ÚNICO.....	6
	A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad .....	7
	B. Alcances del principio de taxatividad.....	9
	B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas .....	13
	A N E X O S .....	21



A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

**I. Nombre y firma de la promovente.**

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.**

A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

B. Gobernadora Constitucional del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

**III. Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.**

Artículos 50, 51 y 131, fracciones II, IV y VI, de la Ley Número 230 de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, expedida mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad el 24 de enero de 2025.

**IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.**

- 1º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**V. Derechos fundamentales que se estiman violados.**

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.
- Principio de taxatividad aplicable en derecho administrativo sancionador.

**VI. Competencia.**

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos; 16, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente escrito.

## **VII. Oportunidad en la promoción.**

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60<sup>1</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del estado Veracruz de Ignacio de la Llave el viernes 24 de enero de 2025, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del sábado 25 del mismo mes, al domingo 23 de febrero del año en curso.

Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición expresa del referido artículo 60, la acción puede promoverse el primer día hábil siguiente, por lo que es oportuna al interponerse el día de hoy.

## **VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.**

El artículo 105, fracción II, inciso g)<sup>2</sup>, de la Constitución Política de los Estados

<sup>1</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>2</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

Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI<sup>3</sup>, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución con la facultad para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

---

de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...)."

<sup>3</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 (...)."

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

#### **X. Concepto de invalidez.**

**ÚNICO.** Los artículos 50, 51 y 131, fracciones II, IV y VI, de la Ley Número 230 de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave establecen las sanciones a imponerse por la comisión de alguna infracción a ese ordenamiento, entre ellas: sanción económica, suspensión de la certificación e inhabilitación para ejercer como persona facilitadora.

Sin embargo, ni en las disposiciones impugnadas, ni en el resto de la Ley veracruzana, se fija algún parámetro de graduación en un mínimo y máximo que permita a la autoridad llevar a cabo la individualización de la sanción que se impondrá, propiciando que sea la autoridad competente quien lo decida arbitrariamente, en contravención al derecho a la seguridad jurídica y al principio de taxatividad, aplicable en materia administrativa sancionadora.

Esta Comisión Nacional considera que las disposiciones impugnadas son incompatibles con el andamiaje constitucional vigente.

Por tanto, en el presente apartado se desarrollarán los argumentos que sustentan la inconstitucionalidad denunciada, ya que –a juicio de esta Comisión accionante– las disposiciones en combate establecen supuestos de sanción que, por su naturaleza, exigen que sean ponderadas sobre determinados límites que permitan cuantificarlas al momento de su individualización. No obstante, el legislador local no previó plazos o cantidades mínimas ni máximas sobre las cuales sea posible graduar las sanciones atendiendo a cada caso concreto, en contravención al derecho a la seguridad jurídica, así como el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

Para demostrar lo anterior, en primer lugar, se explicarán los alcances del derecho a la seguridad jurídica, así como de los principios de legalidad y de taxatividad aplicable al derecho administrativo sancionador y posteriormente, se desarrollarán los argumentos que sostienen la inconstitucionalidad de las normas tildadas de inconstitucionales.

#### **A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad**

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Es decir, estos mandatos constitucionales son derechos fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, pues su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden, en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

En ese sentido, frente al derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

No debe perderse de vista que las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetará sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de la misma tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

Ahora bien, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. En realidad, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo, sino también a los entes que intervienen en los procesos de creación legislativa.

De lo anterior se desprende que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En este orden de ideas, es dable afirmar que no es posible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza. Por lo anterior, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Conforme lo hasta aquí explicado, es posible resumir los supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica:

- a) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

Como corolario, no debe perderse de vista que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es sustituido por la arbitrariedad.



## B. Alcances del principio de taxatividad

Tal como se explicó en el primer concepto de invalidez, el derecho de seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental garantizan que toda persona se encuentre protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal, por lo que constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano.

En esa línea, su espectro de protección incluye tanto la debida aplicación de las normas por la autoridad competente, así como la obligación de establecer preceptos claros y precisos que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y con el objetivo de que los gobernados tenga plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En estrecha relación con ese derecho, se encuentra el principio de legalidad, el cual adquiere una importancia significativa en el ámbito penal, pues constituye un importante límite externo al ejercicio del *ius puniendi* del Estado, con base en el cual se impide que los poderes Ejecutivo y Judicial configuren libremente delitos y penas, o infracciones y sanciones; es decir, el mencionado principio exige que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona<sup>4</sup>.

Si bien es cierto que el principio en comento consagrado en el artículo 14, párrafo tercero, de la Norma Fundamental, prevé un mandato en materia penal que ordena a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar disposiciones por simple analogía o mayoría de razón, también lo es que no se limita a ello, sino también es extensivo al creador de la norma, en el entendido de que el legislador debe emitir normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito<sup>5</sup>.

La doctrina jurisprudencial ha identificado que **el principio de legalidad posee como núcleo duro básicamente dos principios**: el de reserva de ley y el de tipicidad

---

<sup>4</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 25 de mayo de 2006, bajo la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, p. 31.

<sup>5</sup> Tesis Aislada 1ª. CXCII/2011, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro I, Tomo 2, octubre de 2011, pág. 1094, del rubro **“PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO SUS POSIBLES DESTINATARIOS.”**

(o taxatividad). En términos generales, el primero, se traduce en que determinadas materias, o ciertos desarrollos jurídicos deben estar respaldados por la ley o simplemente que la ley es el único instrumento idóneo para regular su funcionamiento; mientras que el segundo se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes<sup>6</sup>.

Toda vez que en el presente concepto de invalidez se alega que las normas combatidas transgreden el principio de taxatividad, a continuación, se expondrá su contenido de manera más amplia, lo cual nos resultará de utilidad para sostener la inconstitucionalidad en que se estima aquellas incurrir.

Recapitulando, del artículo 14 constitucional deriva el principio de taxatividad o tipicidad, que se define como la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación y configuración de la ley penal. En otras palabras, se refiere a que la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.

En este sentido, el mandato de “taxatividad” exige que los textos que contengan normas sancionadoras describan claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.

Por ende, supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que la conducta objeto de prohibición pueda ser conocida por el destinatario de la norma. En ese orden, **los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se pueden aplicar a quienes las realicen**<sup>7</sup>, pues para determinar la tipicidad de una conducta, el legislador debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, el de taxatividad o exigencia de un contenido concreto o unívoco en la labor de tipificación de la ley.

Es decir, la exigencia de racionalidad lingüística, conocida como principio de taxatividad, constituye un importante límite al legislador penal en un Estado

---

<sup>6</sup> Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, p. 31

<sup>7</sup> Sentencia del amparo en revisión 448/2010, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de fecha 13 de julio de 2011, pág. 32.

democrático de Derecho en el que subyacen dos valores fundamentales: la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del Derecho.

En suma, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa abierta o amplia al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, que se garantiza con la observancia del mandato de taxatividad, que 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.<sup>8</sup>

Acorde con lo desarrollado en líneas previas, es claro que, para la plena efectividad del derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, **las autoridades legislativas están obligadas a establecer leyes que brinden certeza a los gobernados**, pues de otro modo no existirían las bases normativas para limitar el actuar de las autoridades y defender los derechos humanos reconocidos por el orden constitucional.

En este punto es importante aclarar que como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de taxatividad no implica que el legislador deba definir cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa; sin embargo, lo cierto es que sí obliga al creador de la norma a que los textos legales que contienen normas penales describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas<sup>9</sup>.

Hasta aquí se ha explicado el contenido y alcances del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, como máxima constitucional que se desprende del artículo 14 de la Ley Suprema. No obstante, dada la naturaleza de las normas objeto de impugnación, es menester destacar que las implicaciones del principio de taxatividad no se limitan o acotan al ámbito penal pues, tal como lo ha

---

<sup>8</sup> Cfr. Tesis jurisprudencial 1a./J. 54/2014, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, julio de 2014, pág. 131, del rubro **“PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS”**

<sup>9</sup> Tesis jurisprudencial 1a./J. 24/2016 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 30, mayo de 2016, pág. 802, del rubro **“TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE”**.

sostenido ese Alto Tribunal Constitucional, **los principios aplicables en materia penal también resultan aplicables en materia de derecho administrativo sancionador**, ya que tanto el derecho penal como el administrativo sancionador **resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado**, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.

Lo anterior, toda vez que las sanciones administrativas guardan una similitud fundamental con las sanciones penales, pues como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico<sup>10</sup>.

En ese orden de ideas, el Tribunal Pleno ha sustentado que en la interpretación constitucional de los principios aplicables al derecho administrativo sancionador puede válidamente acudir a los principios sustantivos que rigen la materia penal, dada la similitud y unidad de la potestad punitiva del Estado, debido a que la aplicación de sanciones, tanto en el plano administrativo como en el penal, constituyen reacciones frente a lo antijurídico; es decir, en uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena<sup>11</sup>.

Particularmente, ese Alto Tribunal ha sostenido que los principios de exacta aplicación de la ley y tipicidad o taxatividad rigen en materia penal y en el derecho administrativo sancionador, pues como se ha apuntado, constituyen el derecho fundamental para todo gobernado garantizado por el artículo 14 constitucional, que constriñe a la autoridad legislativa a describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, ya que es necesario para evitar confusiones en su aplicación, o demérito en la defensa del procesado<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, agosto de 2006, pág. 1565, del rubro ***“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.”***

<sup>11</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, pp. 26 y 27.

<sup>12</sup> Véase la tesis P. IX/95, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo I, mayo de 1995, pág. 82, del rubro ***“EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA”***; así como la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, p. 33.

Por lo tanto, aquellas disposiciones penales o administrativas sancionadoras que contengan una imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica, contravienen el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

## **B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas**

Una vez desarrollado el parámetro de regularidad constitucional que a juicio de esta Comisión Nacional resulta aplicable al caso concreto, en la presente sección se analiza si las normas impugnadas transgreden el principio de taxatividad.

Las disposiciones sujetas a escrutinio se encuentran en el Capítulo XII identificado como “Régimen de Responsabilidades y Sanciones”<sup>13</sup>, en donde el legislador local estableció el sistema de responsabilidades y sanciones aplicable, conforme a las siguientes reglas:

- Regímenes aplicables:
  - Se encuentran sujetos al sistema de responsabilidades y sanciones previstas en la ley en estudio, los siguientes:
    - Titular del Centro Público de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
    - Personas facilitadoras públicas y privadas certificadas.<sup>14</sup>
  - Quedarán sujetas a las sanciones que imponga el Poder Judicial local a través del Comité de Certificación, los siguientes:
    - Titulares del Centro Público
    - Personas facilitadoras al Centro Público

---

<sup>13</sup> Integrado por los artículos 128 a 134, de la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

<sup>14</sup> Artículo 128, primer párrafo, de la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

- Personas facilitadoras privadas<sup>15</sup>

La imposición de sanciones será con base en: a) la propia Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; b) los regímenes de responsabilidades de los servidores públicos previstos en la legislación de la materia y c) la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

- Personas sujetas a la legislación civil aplicable en materia de prestación de servicios profesionales<sup>16</sup>:
  - Personas facilitadoras privadas.
- Substanciación del procedimiento administrativo:
  - La instancia del Poder Judicial encargada de la administración será la autoridad encargada de sustanciar el procedimiento administrativo y, en su caso, de imponer las sanciones correspondientes a las Personas Facilitadoras públicas o privadas, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que en su caso se determinen.

Como se observa, no se trata de un régimen unívoco aplicable para todos en todos los casos por igual, sino que dependerá de las funciones que desempeñen y si éstas son públicas o privadas –titulares de Centros Públicos, Personas facilitadoras públicas y personas facilitadoras privadas–, en cuyo caso se aplicará entre los distintos regímenes o sistemas: a) el previsto en la ley en estudio, b) el establecido en la ley de responsabilidades administrativas aplicables a personas servidoras públicas o c) el regulado en la Ley Orgánica del Poder Judicial veracruzano, todo ello, independientemente de la sanciones civiles o penales en las que pudieran incurrir.

---

<sup>15</sup> Artículo 128, segundo párrafo, de la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

<sup>16</sup> Artículo 129 de la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Ahora bien, respecto del sistema de responsabilidades y sanciones previsto en la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el legislador local estableció diversos supuestos que serán considerados infracciones a ese ordenamiento jurídico y sus correspondientes sanciones.

Por tanto, este Organismo Autónomo considera que los artículos 50, 51 y 131 de la Ley en análisis, que prevén sanciones que se podrán imponer por incurrir en infracciones a lo dispuesto en ese mismo ordenamiento, son inconstitucionales en tanto que no prevén parámetros que permitan individualizarlas en cada caso en concreto. Para evidenciarlo, se estima prudente transcribirlas a continuación:

*“Artículo 50. Son causas de suspensión de la certificación de las Personas Facilitadoras, las siguientes:*

*I. Ostentarse como Persona Facilitadora en alguno de los mecanismos alternativos de solución de controversias, de los que no forme parte;*

*II. Ejercer coacción o violencia en contra de alguna de las partes;*

*III. Se abstenga de hacer del conocimiento de las partes la improcedencia del mecanismo alternativo de solución de controversias, de conformidad con esta Ley;*

*IV. Por realizar actuaciones de fe pública fuera de los casos previstos en esta Ley;*

*V. Conozca de un asunto en el cual tenga impedimento legal, sin que las partes hayan tenido conocimiento y hayan aceptado su intervención, en los términos de esta Ley;*

*VI. Preste servicios diversos al del mecanismo alternativo respecto del conflicto que originó la solicitud; y*

*VII. Las demás que se determinen en la normatividad local y federal aplicable, según corresponda.*

*El término de la suspensión estará sujeta a las condiciones establecidas por el Comité de Certificación, con base en la Ley General, esta Ley y los Lineamientos emitidos por el Consejo en el ámbito de su competencia.”*

*“Artículo 51. La suspensión de la certificación de las personas abogadas colaborativas opera en los mismos supuestos, a excepción de las causas previstas en la presente Ley.”*

*“Artículo 131. Las infracciones a lo dispuesto en la presente Ley serán sancionadas, previo apercibimiento, en los siguientes términos:*

*I. (...);*

*II. Sanción económica;*

*III. En caso de generar daños económicos a las partes, la reparación de los mismos;*

IV. *Suspensión de la certificación;*

V. (...); y

VI. *Inhabilitación.*”

Como se puede colegir de lo trasunto, el artículo 50 de la Ley impugnada prevé supuestos por los que se podrá suspender la certificación a las personas facilitadoras, los cuales también aplicarán para personas abogadas colaborativas en términos del numeral 51 y, por otro lado, el diverso numeral 131 del mismo ordenamiento, establece las sanciones que se podrán imponer a las personas que lleven a cabo alguna de las infracciones previstas en la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En concreto, las normas impugnadas por esta Comisión Nacional se refieren a las sanciones de: a) sanción económica, b) suspensión de la certificación, así como c) inhabilitación, lo que evidencia que se trata de sanciones que, por su naturaleza, **exigen que para su imposición la autoridad decida el tiempo que durarán o bien, el monto que se deberá pagar con motivo de la responsabilidad en que incurran.**

A pesar de lo anterior, de la consulta del resto de las disposiciones que integran el Capítulo XII denominado “Del Régimen de Responsabilidades y Sanciones” de la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, no se desprende el establecimiento de plazos o montos mínimos ni máximos para que, atendiendo a las particularidades de cada caso en concreto, la autoridad competente pueda llevar a cabo una ponderación para individualizar la sanción que corresponda, lo que se constituye como una transgresión al derecho a la seguridad jurídica y el principio de taxatividad aplicable en el derecho administrativo sancionador.

Se reitera que conforme a los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal –que reconocen el derecho de seguridad jurídica y el principio de taxatividad– las conductas prohibidas y las penas deben estar previstas en ley de forma clara, limitada, unívoca e inequívoca, lo cual implica la prohibición de descripciones normativas ambiguas o imprecisas.

No se pierde de vista que esa Suprema Corte de Justicia ha sostenido que al realizar el análisis de constitucionalidad de disposiciones generales, es factible que se acuda



a la interpretación conforme, e incluso que se emitan resoluciones integradoras a efecto de corregir las omisiones que generan la inconstitucionalidad, empero, también ha establecido que el empleo de dichas prácticas interpretativas es inadmisibles en materia penal –y por consiguiente del derecho administrativo sancionador– en atención a las particularidades del principio de legalidad en esta rama jurídica, como son:

- A) Reserva de ley, por virtud del cual los delitos solo pueden establecerse en una ley formal y material.
- B) La prohibición de aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de alguna persona (verbigracia, leyes que crean delitos o aumenten penas).
- C) **El principio de tipicidad o taxatividad, según el cual las conductas punibles deben estar previstas en ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extralegales, y que implica la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón, y la prohibición de tipos penales ambiguos<sup>17</sup>.**

Además, la determinación que haga el legislador al emitir la norma constituye la esencia del respeto al principio de legalidad, pues acorde con los aspectos que abarca dicho principio, aquél está obligado a estructurar de manera clara los elementos del tipo penal –en este caso relativos al derecho administrativo sancionador– delimitando su alcance de acuerdo a los bienes tutelados, imponiendo la determinación del sujeto responsable y de sus condiciones particulares y especiales, así como a establecer con toda claridad las penas que deben aplicarse en cada caso.

Partiendo de lo anterior y toda vez que las normas no brindan certeza sobre un monto mínimo ni máximo para la imposición de la sanción económica, ni un parámetro temporal por el cual se podrán suspender o inhabilitar a las personas facilitadoras que resulten responsables de alguna de las conductas sancionadas es indudable que resultan indeterminadas, **por lo que estamos en presencia de sanciones vagas e imprecisas**, contrarias al parámetro de regularidad constitucional.

---

<sup>17</sup> Cfr. tesis de jurisprudencia P./J. 33/2009, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, pág. 1124, de rubro “**NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA.**”

Además, no debe perderse de vista que la naturaleza misma de las sanciones impugnadas exige que se prevea una temporalidad o montos con parámetros mínimos y máximos a efecto de estar en condiciones de poder imponerlas<sup>18</sup>.

Por otro lado, este Organismo no advierte que exista alguna regla general válida contenida en la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave que permita subsanar la deficiencia en que incurren las disposiciones impugnadas, o bien, alguna otra norma legal aplicable para subsanar la omisión denunciada.

Adicionalmente, a consideración de esta Institución no resulta válido que el legislador local haya previsto en el artículo 50, último párrafo, de la ley impugnada que *el término de la suspensión estará sujeta a las condiciones establecidas por el Comité de Certificación, con base en la Ley General, esta Ley y los Lineamientos emitidos por el Consejo en el ámbito de su competencia*, pues, por una parte la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias tampoco prevé los parámetros temporales o montos que podrían ser aplicables, lo que hace patente que el legislador local dentro de sus atribuciones reconocidas en la materia, tenía la obligación no solo de expedir la ley local conforme a la ley marco, sino de complementarla para asegurar su aplicabilidad y operatividad en el Estado de Veracruz, como sería a través de la previsión de los plazos o montos que se considerarán para aplicar las sanciones respectivas.

Además, en el referido último párrafo del artículo 50 de la Ley en estudio, se reconoce que, en todo caso, será en una disposición *infra* legal donde se determinarán las reglas que deberán de observarse para la individualización de esas sanciones, lo cual es contrario al mandato constitucional consistente en que tanto las descripciones de la conducta antijurídica, como las sanciones, deben estar previstas en una ley, por tratarse de manifestaciones de la potestad punitiva del Estado.

Es pertinente poner de relieve que dicha falta de precisión por parte del legislador veracruzano no pudiera ser subsanada por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pues se trata de un régimen de naturaleza distinta y específicamente aplicable para personas servidoras públicas que desempeñan su

---

<sup>18</sup> Véase la sentencia que resuelve la acción de inconstitucionalidad 97/2019, dictada en sesión pública del 8 de junio de 2020, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, párr. 121.

empleo, cargo o comisión en un ente público<sup>19</sup>, conforme a lo dispuesto en los artículos 108 y 109 de la Constitución General.

Lo anterior es así, pues como se precisó al inicio del presente apartado, en el Capítulo XII de la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, es posible la aplicabilidad de distintos sistemas para imponer sanciones, los cuales dependen de la calidad de la persona a la que se le imputa la posible infracción, así como el tipo de conducta que se le atribuye, pues por un lado existen sujetos que sí ejercen funciones de servicio público como los titulares de centros públicos o personas facilitadoras públicas y, por el otro, personas que llevan a cabo sus funciones en el ámbito privado, como las personas facilitadoras privadas.

En virtud de lo anterior, el legislador local previó que se podrán imponer sanciones conforme al sistema instaurado en la propia ley impugnada, así como en términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, ello, **independientemente de las responsabilidades administrativas en las que pudieran incurrir las personas servidoras públicas**, así como de civiles o penales.

Entonces, conforme a las reglas previstas por el legislador veracruzano, el sistema de responsabilidades y sanciones establecido específicamente en la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del Estado de Veracruz de Ignacio de esa entidad es distinto al previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas – incluso respecto de las personas titulares de Centros Públicos o personas facilitadoras públicas – por lo que no sería posible subsanar la deficiencia normativa advertida, esto es, aplicar las sanciones impugnadas según las temporalidades previstas en la citada Ley General; máxime que la indicada legislación marco no podría extenderse a los particulares<sup>20</sup>, por lo que no podría aplicarse, por ejemplo, a los facilitadores privados.

En conclusión, el régimen de responsabilidades y sanciones previsto en la Ley local impugnada es independiente del aplicable por faltas administrativas establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por lo que las reglas previstas

---

<sup>19</sup> Artículos 1, 2 y 3, fracción XXI Bis, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

<sup>20</sup> La Ley General de Responsabilidades Administrativas establece que, en todo caso, es aplicable solo a particulares vinculados con faltas administrativas graves, de acuerdo con el artículo 4, fracción III.

en esta último no pueden ser aplicadas al primero en ningún caso, pues son de naturaleza distinta.

En esa tesitura, esta Comisión Autónoma considera que no existe ninguna manera jurídicamente válida que permita subsanar la omisión de haber establecidos los referidos parámetros para imponer las sanciones económica, suspensión o inhabilitación.

Es así como resulta inconcuso que las normas son imprecisas, ya que facultan a la autoridad respectiva a establecer el monto de la sanción económica, así como el tiempo que durará la suspensión o la inhabilitación sin indicar algún parámetro mínimo o máximo útil que justifique su determinación, lo cual le permite que sean impuestas de forma arbitraria, dando pauta a que la sanción se individualice de forma desproporcionada.

En ese orden de ideas, a las personas sujetas a las normas que cometan cualquiera de las infracciones previstas en Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave se les podrá sancionar económicamente, suspender o inhabilitar, sin que la autoridad que conoce del asunto imponga la sanción conforme a un parámetro mínimo y máximo, ya que esto no se delimita en ninguna norma de ese ordenamiento veracruzano, configurándose así como sanciones demasiado imprecisas, toda vez que se deja al total arbitrio de la autoridad competente su determinación, por lo que es innegable que las disposiciones son inconstitucionales por no ajustarse al derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

De este modo, es innegable que las normas generan un **grado de imprecisión irrazonable** para la imposición de la sanción respectiva, lo cual obliga a la autoridad a inventar o determinar por analogía, cuánto será el monto económico que se deberá pagar y el tiempo durará la suspensión o inhabilitación, en contravención a lo dispuesto por el artículo 14 constitucional.

En suma, la incertidumbre que producen las normas transgrede el derecho de seguridad jurídica y legalidad en perjuicio de la totalidad de sujetos involucrados, pues no existe claridad ni precisión sobre si la autoridad se ajustará a algún parámetro o si, por el contrario, decidirá de forma completamente arbitraria, por lo que ese Máximo Tribunal Constitucional debe declarar su invalidez.

## XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la invalidez de las disposiciones impugnadas, por lo que se solicita atentamente que de ser tildadas de inconstitucionales se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

2. Copia simple del medio oficial de difusión de la entidad en el que consta la publicación de las normas impugnadas. (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

**PRIMERO.** Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**SEGUNDO.** Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

**TERCERO.** Tener por designadas como delegadas y autorizadas a los profesionistas y personas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los personas a las que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

**CUARTO.** Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de las normas impugnadas.

**SEXTO.** En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como del concepto de invalidez planteado en la demanda.



AHC