

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 12 de diciembre de 2025.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ma. 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 para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres y Protección Civil del Estado de Chiapas, expedida mediante Decreto No. 013, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 12 de noviembre 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 delegada, 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 Cecilia Velasco Aguirre, con cédula profesional número 10730015, que la acredita como licenciada 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 y Juan de Dios Izquierdo Ortiz; 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.....	4
V.	Derecho fundamental que se estima violado.....	4
VI.	Competencia.....	4
VII.	Oportunidad en la promoción.....	5
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	5
IX.	Introducción.....	6
X.	Concepto de invalidez.....	7
	ÚNICO	7
	A. Proporcionalidad de las sanciones.....	8
	B. Alcances del principio de taxatividad.....	10
	C. Inconstitucionalidad de las normas combatidas	14
	C.1. Sanciones fijas	14
	a) Multas fijas.....	14
	b) Arresto por 36 horas	22
	C.2. Imprecisión de la sanción de clausura temporal del establecimiento o inmueble que incumpla con la ley	26
XI.	Cuestiones relativas a los efectos.....	30
ANEXOS.....		30

M É X I C O

Defendemos al Pueblo

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.

Ma. 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 Chiapas.

B. Gobernador del Estado de Chiapas.

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

Artículos **212**, fracción V, en la porción normativa “temporal o”; **214**, fracciones I, en la porción normativa “arresto de 36 horas y”; III, en la porción normativa “equivalente a mil UMA’s”; IV, en la porción normativa “equivalente a mil UMA’s y clausura temporal.”; V, en la porción normativa “equivalente a quinientos UMA’s y clausura temporal.”; VII, en la porción normativa “equivalente a cinco mil UMA’s.”; XI, en la porción normativa “equivalente a mil UMA’s.”, XII, en la porción normativa “equivalente de cien UMA’s.”, y XIII, en la posición normativa “equivalente a mil UMA’s.”, y **219**, en la porción normativa “temporal o”, de la Ley para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres y Protección Civil del Estado de Chiapas, expedida mediante Decreto No. 013, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 12 de noviembre de 2025, los cuales se transcriben a continuación:

*“Artículo 212.- La contravención a las disposiciones de la presente Ley y el Reglamento, dará lugar a la imposición de una sanción administrativa en los términos de este Capítulo, las sanciones consistirán en:
(...)”*

*V. Clausura temporal o definitiva, parcial o total del establecimiento o inmueble.
(...).*

“Artículo 214.- Para los efectos de las infracciones previstas en el artículo 209 de la presente Ley, las sanciones serán:

I. La infracción de la fracción I, consistirá en arresto de 36 horas y multa equivalente de cincuenta a cien UMA's.

(...)

III. La infracción de la fracción V, se sancionará con multa equivalente a mil UMA's. (sic) tratándose de servidores públicos, se procederá a la remoción del cargo o puesto que desempeñe.

IV. La infracción de la fracción VII, se sancionará con multa equivalente a mil UMA's y clausura temporal.

V. Las infracciones de las fracciones VIII y IX, se sancionarán con multa equivalente a quinientos UMA's y clausura temporal.

VII. Las infracciones de las fracciones XI y XXV, se sancionarán con multa equivalente a cinco mil UMA's.

XI. La infracción de la fracción XXII, se sancionará con multa equivalente a mil UMA's.

XII. La infracción de la fracción XXIV, se sancionará con multa equivalente de cien UMA's.

XIII. La infracción de la fracción XXVI, se sancionará con multa equivalente a mil UMA's.

Artículo 219.- Cuando proceda como sanción la clausura temporal o definitiva, total o parcial, el personal comisionado para ejecutarla se sujetará a lo establecido en la presente Ley y el Reglamento.

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º, 14, 16, 17, 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Derecho fundamental que se estima violado.

- Derecho de seguridad jurídica.
- Derecho a la libertad personal.
- Principio de taxatividad aplicable a la materia administrativa sancionadora.
- Principio de proporcionalidad de las sanciones.

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 normativas precisadas en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, 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.

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas el miércoles 12 de noviembre de 2025, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del jueves 13 del mismo mes, al viernes 12 de diciembre de la presente anualidad, 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)¹, de la Constitución Política de los Estados 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.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los 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

¹ 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; (...)."

diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI², 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 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.

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

² 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 (...)."

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. Las normas impugnadas de la Ley para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres y Protección Civil del Estado de Chiapas son contrarias a la Constitución Federal, debido a que impiden a la autoridad facultada para imponer diversas sanciones determinar su monto o cuantía caso por caso, al establecer una temporalidad o cuantía fija – según corresponda–, lo que transgrede el principio de proporcionalidad de las sanciones.

Asimismo, se atenta contra el principio de taxatividad aplicable en el derecho administrativo sancionador porque la ley es omisa en señalar la duración de la clausura temporal del establecimiento o inmueble que contravenga las disposiciones en materia de gestión integral del riesgo de desastres y protección civil, lo que permite a la autoridad aplicadora imponer la sanción de manera arbitraria.

Finalmente, se estima que la sanción fija de arresto por 36 horas no se ajusta a lo previsto en el artículo 21 constitucional, pues este precepto prevé una duración máxima y no un criterio único de imposición.

Se considera que los preceptos combatidos de la Ley para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres y Protección Civil del Estado de Chiapas resultan inconstitucionales, derivado de que:

- a) Prevén sanciones fijas a imponer a quienes cometa las infracciones descritas en dicho ordenamiento.
- b) No se establece ningún parámetro de graduación para determinar la duración de la sanción de clausura temporal del establecimiento o inmueble que contravenga las disposiciones en materia de gestión integral del riesgo de desastres y protección civil.
- c) Una de las disposiciones contradice directamente el artículo 21 constitucional, que establece un límite máximo del arresto.

Para tales efectos, en el presente concepto de invalidez se explica el estándar de regularidad que se considera aplicable al caso concreto; posteriormente, se analizan en lo particular los preceptos legales cuya invalidez se reclama ante ese Alto Tribunal.

A. Proporcionalidad de las sanciones

El artículo 22 de la Constitución Federal prohíbe la desproporción de las sanciones en nuestro ordenamiento jurídico, al disponer lo siguiente:

“Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado. (...)”

Atento a su literalidad, es claro que la Ley Suprema reconoce que en nuestro país quedan prohibidas, entre otras, **las multas excesivas** y garantiza que **toda pena debe ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado**. Dicho principio opera tanto para el legislador al crear las normas, como para el operador jurídico al aplicarlas e, incluso, en el momento de su ejecución.

Es necesario tener en cuenta que el alcance de dicho precepto constitucional no se limita a las sanciones exclusivamente penales, sino que también tiene una proyección en el ámbito del reproche administrativo, esto es, aquél que surge por la comisión de infracciones o faltas administrativas, en virtud de que tanto la pena como la sanción administrativa **surgen como una respuesta del Estado frente a la comisión de una conducta antijurídica o ilícita**. Por tanto, si ambos tipos de sanciones son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entonces resulta válido que para construir los principios del ámbito administrativo sancionador se acuda a las técnicas garantistas y principios que rigen en el derecho penal.³

De tal modo, el artículo 22 constitucional mandata que **las sanciones administrativas deben guardar proporcionalidad frente a la conducta sancionable y el bien jurídico afectado**.

³Sentencia dictada en el amparo en revisión 271/2024 por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 22 de enero de 2025, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, párr. 33.

Para comprender mejor estos alcances, podemos acudir a las interpretaciones que sobre la materia han surgido en la materia penal. Al respecto, se ha afirmado que el derecho fundamental a una pena proporcional constituye un mandato dirigido tanto al legislador como al juzgador: el primero se cumple al establecer en la ley la clase y la cuantía de la sanción atendiendo a diversos factores, debiendo proporcionar un marco penal abstracto que permita al juzgador individualizar la pena, teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada caso; mientras que en el segundo, relativo a operador jurídico encargado de determinar la proporcionalidad de la pena, se debe analizar que exista proporción y razonabilidad suficiente entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, para lo cual debe considerar el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para que sea individualizada entre un mínimo y un máximo, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la resocialización del sentenciado⁴.

En ese orden de ideas, atendiendo a lo previsto en el artículo 22, párrafo primero, de la Constitución Federal, **el legislador debe establecer un sistema de sanciones que permita a la autoridad judicial individualizar suficientemente la pena que decreta y determinar justificadamente la sanción respectiva**, atendiendo al grado de responsabilidad del sujeto implicado y de conformidad con las circunstancias del caso concreto⁵.

Lo anterior no sería posible en un sistema de imposición de sanciones en un tiempo o plazo fijos, pues impediría tal individualización, ya que cualquiera que fuera la conducta omitida o realizada y las circunstancias de hecho acaecidas, el lapso de la sanción sería siempre, para todos los casos, invariable, con lo cual se cerraría la posibilidad de justificar adecuadamente la determinación de la pena, en relación con la culpabilidad del sujeto y las circunstancias en que se produjo la conducta típica, contraviniendo con ello el principio de proporcionalidad de la pena⁶.

⁴ Sentencia dictada en el amparo directo en revisión 6089/2021, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 01 de junio de 2022, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, párr. 43 y 51.

⁵ *Ibidem*, párr. 55.

⁶ *Ibidem*, párr. 56.

B. Alcances del principio de taxatividad

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 sanciona⁷.

No obstante, 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 reproachable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito.⁸

A la luz de lo anterior es que 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 (o taxatividad). En términos generales, el primero, se

⁷ 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.

⁸ 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.”**

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.⁹

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 de los preceptos combatidos.

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.¹⁰

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,**¹¹ 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 democrático de Derecho en el que subyacen dos valores fundamentales: **la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del Derecho.**

⁹ Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, p. 31.

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ 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.

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.¹²

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.¹³

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 la norma objeto de impugnación, es menester destacar que las implicaciones del principio de taxatividad no se limitan o acota al ámbito penal pues, tal como lo ha sostenido ese Alto Tribunal Constitucional, **los principios aplicables en materia penal también resultan aplicables en materia de derecho administrativo sancionador**, pues tanto el derecho penal como el administrativo sancionador

¹² 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”***.

¹³ 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”***.

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.¹⁴

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.¹⁵

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.¹⁶

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

¹⁴ 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.”***

¹⁵ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, pp. 26 y 27.

¹⁶ 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 no saber cómo actuar ante la norma jurídica, contravienen el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

C. Inconstitucionalidad de las normas combatidas

En este subapartado, se analizarán las transgresiones en que incurren las normas combatidas. Para una mejor exposición de los vicios de invalidez advertidos, se dividirá el estudio en dos secciones: en la primera, se abordará lo relativo a sanciones fijas y en la segunda, lo referente a la indeterminación de una sanción.

C.1. Sanciones fijas

Como se explicó en un apartado previo, el artículo 22 constitucional exige que se establezca en las leyes un sistema de sanciones que permita a la autoridad judicial individualizar suficientemente la pena y determinar justificadamente la sanción respectiva.

Contrario a ese mandato, se estima que los fragmentos normativos impugnados contenidos en diversos artículos de la Ley para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres y Protección Civil del Estado de Chiapas establecen sanciones fijas, en tanto que no permiten a la autoridad individualizar la sanción a imponer a cada caso concreto.

a) Multas fijas

El artículo 22 constitucional prohíbe las multas excesivas que, como ya se explicó, aplica en términos generales, lo que comprende a esa categoría de sanciones en delitos como en infracciones administrativas.

La interpretación en torno a la prohibición de multas fijas ha tenido una importante evolución en la jurisprudencia de ese Alto Tribunal, por ejemplo, en las tesis jurisprudenciales P./J.9/95 y P./J.10/95, de la Novena Época, Tomo II, del mes de julio de 1995, páginas 5 y 19, respectivamente, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, del rubro y textos siguientes:

“MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE. De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo

22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda."

"MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES. Esta Suprema Corte ha establecido que las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, obligación del legislador que deriva de la concordancia de los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas, mientras el segundo aporta el concepto de proporcionalidad. El establecimiento de multas fijas es contrario a estas disposiciones constitucionales, por cuanto al aplicarse a todos por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares."

Conforme a dichos criterios, se exige que las leyes que establecen multas contengan las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizarla, obligación del legislador que deriva de los artículos 22 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal pues el primero prohíbe las multas excesivas y desproporcionales, mientras que el segundo aporta el concepto de proporcionalidad en materia tributaria.

En esa tesitura, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que **el establecimiento de multas fijas es contrario a tales disposiciones constitucionales** porque al aplicarse a todos por igual de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares.

A mayor abundamiento, ese Alto Tribunal ha aclarado que una multa es acorde al texto constitucional cuando el legislador establece en la norma sancionadora cantidades mínimas y máximas, lo que permite a la autoridad facultada para imponerla determinar su monto de acuerdo con las circunstancias personales del

infractor, tomando en cuenta su capacidad económica y la gravedad de la violación¹⁷.

En ese sentido, de la interpretación de ese Tribunal Constitucional puede válidamente afirmarse que **no basta que el ordenamiento respectivo otorgue a la autoridad sancionadora la posibilidad de individualizar la multa aplicable** a través de determinar la correspondencia entre su cuantía y las condiciones económicas del infractor, sino que es necesario que pueda tomar en cuenta la gravedad de la falta o su grado de responsabilidad, pues sólo de esa manera se daría al interesado la oportunidad de demostrar si tuvo o no la intención de causar daño al incurrir en la conducta prohibida¹⁸.

Sin embargo, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 34/2019, 46/2019, así como 47/2019 y su acumulada 49/2019, acotó la prohibición a que se refiere el artículo 22 constitucional.

En los citados precedentes, explicó que los asuntos de los cuales derivaron los criterios de interpretación acerca de la inconstitucionalidad de las multas fijas se encontraban vinculados con la materia fiscal y penal, al controvertirse normas que contienen multas o sanciones pecuniarias cuya aplicación derivó del ejercicio de facultades de comprobación, o bien, de la sustanciación de un juicio en que el resolutor determinó lo conducente a partir de apreciar los hechos ocurridos y las conductas desplegadas, así como valorar y juzgar las circunstancias particulares del caso a fin de imponer una sanción pecuniaria ejemplar, precisamente tomando en cuenta la gravedad de la conducta, el grado de responsabilidad, la situación económica del infractor, su intencionalidad, reincidencia, entre otros¹⁹.

Por consiguiente, las características o aspectos que identifican a las multas excesivas por ser “fijas” derivan de asuntos vinculados con la tramitación de un juicio o procedimiento seguido en forma de juicio en que era relevante el grado de responsabilidad y culpabilidad del sancionado y, por ende, la autoridad debía poner

¹⁷ Tesis P./J. 17/2000 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, marzo de 2000, página 59, de rubro “**MULTAS. NO TIENEN EL CARÁCTER DE FIJAS LAS ESTABLECIDAS EN PRECEPTOS QUE PREVEN UNA SANCIÓN MÍNIMA Y UNA MÁXIMA.**”

¹⁸ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 34/2019 resuelta por el Pleno de ese Alto Tribunal en la sesión pública del 02 de diciembre de 2019, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 40.

¹⁹ *Ibidem*, párr. 57 y ss.

en práctica su libre apreciación para determinar la sanción pecuniaria aplicable, de modo que en todos esos asuntos era necesario que las normas conducentes previeran multas flexibles o que iban de mínimos a máximos, para que en ejercicio de esa potestad decisoria la autoridad pudiera imponer una multa acorde a las circunstancias del caso²⁰.

A las ideas precedentes hay que sumar una importante salvedad. En los asuntos de referencia, el Tribunal Constitucional del país dejó en claro que a pesar de lo anterior existen multas, como las de tránsito, que aun siendo fijas (al no permitir su graduación a partir de mínimos y máximos aplicables), no violan el artículo 22 constitucional porque, en términos generales, las condiciones en que se actualizan imposibilitan a la autoridad sancionadora a verificar las circunstancias particulares del infractor, su culpabilidad, la gravedad de la infracción, entre otras cosas, a fin de individualizarla, es decir, de establecer el monto preciso aplicable atendiendo a esas circunstancias particulares. De ahí que en ese supuesto esté justificado que el legislador establezca cifras determinadas aplicables a todos aquellos sujetos que actualicen la hipótesis normativa de que se trate.

Atento a todas esas consideraciones, la interpretación del artículo 22 constitucional, en su primer párrafo, es que **prohíbe el establecimiento y aplicación de multas excesivas**, entendiendo por tales aquellas que, entre otras cosas, **no permiten su individualización cuando es necesario**, es decir, **cuando la naturaleza de la conducta y las circunstancias lo exijan**, en que la subjetividad de la conducta requiere examinar diversos aspectos a fin de que el monto de la sanción pecuniaria sea acorde a la responsabilidad del sujeto infractor, su intencionalidad, la gravedad de la conducta, al daño ocasionado, entre otros aspectos²¹.

Así, lo que se en efecto se prohíbe por la Constitución es imponer multas fijas si es que para ello no se llevó un proceso o procedimiento seguido en forma de juicio, en el cual se atribuyen hechos subjetivos y se constata su actualización a fin de imponer la sanción correspondiente, o bien, donde requieren diversos elementos para individualizar la sanción conducente.

Al establecer el criterio de multas fijas, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación pretendió evitar la subjetividad de la apreciación de la conducta sancionable y de

²⁰ *Ibidem*, párr. 58.

²¹ *Ibidem*, párr. 94.

los demás elementos que incidieron en la conducta infractora, tales como grado de culpabilidad o de responsabilidad, daño ocasionado, intencionalidad, entre otros, y para lo cual se requiere tramitar todo un procedimiento o juicio a fin de determinar la sanción que corresponda.

Por tanto, ese Alto Tribunal ha considerado que en esos supuestos las autoridades deben realizar tales procedimientos **para advertir y constatar la realización de las conductas infractoras**, así como **las circunstancias que las rodean**, por ende, es claro que en esos casos la autoridad sancionadora requiere de parámetros para determinar las multas aplicables, o de lo contrario se contravendría el artículo 22 constitucional.

Sin embargo, de acuerdo con esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo anterior no es exigible cuando se trate de aquellas conductas que, por lógica y sentido común no son graduables, sino más bien de un carácter objetivo, de realización inmediata, en el que no importa el resultado, razón por la cual es innecesario tomar en cuenta aquellos elementos de individualización, tales como gravedad de la conducta, responsabilidad del agente infractor, entre otros, para imponerla pues basta que el sujeto activo realice la conducta prohibida para que se genere la consecuencia conocida y que no es otra que la imposición de una multa cierta.

Explicado lo anterior, debemos analizar si las porciones normativas combatidas son transgresoras del artículo 22 constitucional. Para tal fin, a continuación, se precisan las conductas que motivan la imposición de multas fijas:

<u>Fracción y porción normativa impugnada</u> del artículo 214 de la ley, en cuyo primer párrafo establece: <i>“Para los efectos de las infracciones previstas en el artículo 209 de la presente Ley, las sanciones serán:”</i>	Fracción del artículo 209 al que remite
<i>“III. La infracción de la fracción V, se sancionará con multa <u>equivalente a mil UMA’s</u>. (sic) tratándose de servidores públicos, se procederá a la remoción del cargo o puesto que desempeñe.”</i>	<i>“V. Proporcionar servicios en carácter de Profesional Acreditado, sin contar con cédula profesional, certificación, ni licencia oficial, o por hacer mal uso de la certificación oficial en términos de la presente Ley.”</i>

IV. La infracción de la fracción VII, se sancionará con multa <u>equivalente a mil UMA's</u> y clausura temporal.	“VII. No ejecutar las medidas de Reducción de Riesgos derivadas de los Dictámenes de Riesgo, cualquiera que sea su naturaleza, así como aquellas que requieran las autoridades competentes para reducir riesgos identificados, en los términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables.”
V. Las infracciones de las fracciones VIII y IX, se sancionarán con multa <u>equivalente a quinientos UMA's</u> y clausura temporal.	“VIII. Omitir el cumplimiento a las medidas de seguridad y protección impuestas por la Secretaría y/o Instituto, en los términos de la presente Ley.” “IX. Abstenerse de proporcionar la información que les sea requerida por la Secretaría o Instituto, para la integración de planes y programas tendientes a la Reducción de Riesgos y atención de Emergencias.”
VII. Las infracciones de las fracciones XI y XXV, se sancionarán con multa <u>equivalente a cinco mil UMA's</u>.	“XI. No aplicar los Atlas de Riesgos en términos de la presente Ley.” “XXV. La no reparación de deterioro y daños en tramos carreteros concesionados que representen un riesgo para los automovilistas, así como la limpieza de los deslizamientos que ocurran en esos tramos.”
XI. La infracción de la fracción XXII, se sancionará con multa <u>equivalente a mil UMA's</u>.	“XXII. La acumulación de escombros o basura que obstruya la vía pública y que pongan en riesgo la vida de las personas, sus bienes y el medio ambiente.”
XII. La infracción de la fracción XXIV, se sancionará con multa <u>equivalente de cien UMA's</u>.	“XXIV. Arrojar basura de los vehículos en movimiento o aparcados en la vía pública.”
XIII. La infracción de la fracción XXVI, se sancionará con multa <u>equivalente a mil UMA's</u>.	“XXVI. Fraccionar terrenos o lotes para su enajenación sin contar con un Dictamen de Riesgos.”

Como se desprende de la literalidad de las normas, estas **no establecen parámetros mínimos ni máximos para su imposición**, lo cual impide que la autoridad administrativa individualice la sanción mediante la adecuada valoración de las circunstancias que concurran en cada caso.

Tal como se explicó en un subapartado previo, se considera que una multa es contraria a lo dispuesto en el artículo 22 constitucional cuando aquella no permite su individualización **de resultar necesario por la naturaleza de la conducta y las circunstancias lo exijan**, en que la subjetividad de la conducta exige **examinar diversos aspectos a fin de que el monto de la sanción pecuniaria sea acorde a la responsabilidad del sujeto infractor**, su intencionalidad, la gravedad de la conducta, al daño ocasionado, entre otras cuestiones.

En el presente caso, se estima que los supuestos impugnados de la Ley para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres y Protección Civil del Estado de Chiapas resultan inconstitucionales porque las conductas infractoras que generan la imposición de las multas fijas **pueden estar precedidas de visitas o verificaciones realizadas por las autoridades estatales competentes a fin de constatar su debido cumplimiento, o bien, su naturaleza permite que sean graduables**.

En otras palabras, se trata de conductas que ameritan la realización de un procedimiento en el que se le atribuya a la persona infractora hechos subjetivos y se constate su actualización a fin de imponer la sanción correspondiente, o bien, que requieren **diversos elementos para individualizar la sanción conducente**, razón por la cual la ausencia de esa graduación resulta inconstitucional.

Ello se debe a que las conductas, en general, se relacionan con cuestiones de protección civil y gestión de riesgos de desastres, en las cuales existe un sistema normativo específico contenido en el propio ordenamiento combatido, que lleva a la autoridad competente a realizar diversos actos de inspección y verificación que le permitan concluir que existen elementos para determinar si un sujeto determinado es acreedor a una sanción pecuniaria.

Además, debe tomarse en cuenta que es necesario considerar el riesgo a la colectividad que las conductas suponen o en su caso, el daño ocasionado, entre otros elementos; por lo tanto, la imposición de sanciones pecuniarias y otras consecuencias jurídicas debe ser proporcional a la gravedad de la conducta.

Es por tal motivo que, al imponerse las sanciones pecuniarias previstas en las disposiciones impugnadas, deben de valorarse diversos elementos, como los daños ocasionados, el grado de afectación, la culpabilidad, entre otros, dado que se trata de faltas que permiten un rango de aplicación identificable en mínimos y máximos.

Por ello, se arriba a la convicción de que en los supuestos descritos en la Ley para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres y Protección Civil del Estado de Chiapas, las autoridades deben llevar a cabo los procedimientos correspondientes precisamente para advertir y constatar la realización de las conductas infractoras, así como las circunstancias que las rodean, por consiguiente en esos casos la autoridad sancionadora requiere de parámetros para determinar las multas aplicables, sin embargo, las disposiciones normativas tildadas de inconstitucionales no los contienen.

En todo caso, la única conducta que pudiera considerarse de realización inmediata es la identificada en la fracción XXIV del artículo 209 de la Ley para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres y Protección Civil del Estado de Chiapas, pues se refiere a “*Arrojar basura de los vehículos en movimiento o aparcados en la vía pública*”. No obstante, se estima que la multa que le corresponde –en términos de la fracción XII del diverso numeral 214 impugnado– es claramente excesiva, pues quien realice la conducta prohibida deberá pagar \$11, 314 pesos²² de forma invariable, sin importar el tipo, cantidad o dimensiones del desecho o residuo arrojado; ni tampoco se podrán valorar otras cuestiones importantes, tales como la correspondencia entre su cuantía y las condiciones económicas del infractor, o si con tal acción se causó un daño o riesgo que justifique el monto tan alto de la sanción pecuniaria.

En ese orden de ideas, es claro que las multas tildadas de inconstitucionales constituyen sanciones desproporcionadas, excesivas, invariables e inflexibles, en virtud de que no prevén parámetros mínimos y máximos, impidiendo que la autoridad administrativa competente individualice la sanción mediante la adecuada valoración de las circunstancias que concurran en cada caso, como son la capacidad económica del infractor, la reincidencia y, en general, cualquier otra que sea apta para evidenciar la gravedad de la falta.²³

²² Cantidad equivalente a 100 veces el valor de la UMA (\$113.14 pesos al 5 de diciembre de 2025). Véase INEGI <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>

²³ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 5/2008 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVII, enero de 2008, p. 433, de rubro: “**MULTA FIJA. EL ARTÍCULO 165 DE LA LEY DE LOS SERVICIOS DE VIALIDAD,**

Por ende, los supuestos jurídicos impugnados al establecer multas fijas genéricas como sanción a las diversas infracciones antes precisadas, deviene en sanciones desproporcionadas, absolutas e inflexibles, que no atiende a la gravedad de la falta cometida, al daño causado, y en general, a cualquier otra circunstancia relevante para su imposición, pues no permiten un margen de apreciación para que las autoridades competentes puedan individualizarlas; por tales motivos este Organismo Nacional estima que vulneran el principio de proporcionalidad en las sanciones, así como la prohibición de multas excesivas.

Es importante resaltar que el Congreso local tiene la obligación de establecer un marco legal que posibilite el respeto al principio de proporcionalidad en abstracto de las sanciones, con el objeto de permitir al operador jurídico individualizarla de manera adecuada, al ser este último quien determina el nivel de la sanción que debe aplicarse en cada caso en particular.

Por todo lo expuesto, se concluye que las multas previstas en diversos artículos de la Ley para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres y Protección Civil del Estado de Chiapas, no permiten que la autoridad operadora pueda individualizar la sanción de manera adecuada, es decir, que pueda realizar una ponderación con base en el principio de proporcionalidad, tomando en consideración diversos factores, por tanto, vulneran directamente el principio consagrado en el artículo 22 de la Constitución Federal, por lo que se solicita a ese Alto Tribunal que declare su invalidez.

b) Arresto por 36 horas

Similar al caso anterior, se estima que la fracción I del artículo 214 de la Ley para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres y Protección Civil del Estado de Chiapas es violatoria del principio de proporcionalidad de las sanciones. Tal precepto establece lo siguiente:

“Artículo 214.- Para los efectos de las infracciones previstas en el artículo 209 de la presente Ley, las sanciones serán:

*I. La infracción de la fracción I, consistirá en **arresto de 36 horas** y multa equivalente de cincuenta a cien UMA's.*

TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE JALISCO QUE PREVÉ SU IMPOSICIÓN, VIOLA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”

(...)”

La fracción I del artículo 209 de la misma Ley, a la que el precepto normativo impugnado remite, prevé lo siguiente:

“Artículo 209.- Son conductas constitutivas de infracción:

I. Ejecutar, ordenar o favorecer actos u omisiones que impidan u obstaculicen las actividades de inspección, verificación, vigilancia, prevención, auxilio o apoyo a la población en caso de riesgo, emergencia o desastre.

(...)”

Como se puede colegir de ambos dispositivos normativos, a quien ejecute, ordene o favorezca actos u omisiones que impidan u obstaculicen las actividades de inspección, verificación, vigilancia, prevención, auxilio o apoyo a la población en caso de riesgo, emergencia o desastre, se le impondrá un **arresto invariable de 36 horas** y una multa.

A juicio de esta Comisión Nacional, conforme al artículo 22 constitucional, no resulta admisible que se haya previsto una sanción fija en tanto que la duración del arresto no puede ser graduada acorde a las circunstancias del caso concreto, porque sin importar sus particularidades, la autoridad aplicadora se verá obligada a imponerla siempre por 36 horas a la persona infractora cuya conducta encuadre en la hipótesis descrita en la fracción I del artículo 209 de la misma Ley.

Lo anterior se ve agravado si se resalta que estamos en presencia de una sanción que implica la **privación temporal de la libertad**, lo que exige ponderar la **razonabilidad** del plazo de duración de dicha medida, siempre en el entendido de que su imposición opera bajo **determinados supuestos de excepcionalidad**.

Sobre ese tema, ese Alto Tribunal definió que, de conformidad con el texto constitucional y los instrumentos internacionales ratificados por México, la **privación de la libertad personal** sólo puede efectuarse bajo las propias delimitaciones **excepcionales conforme al propio marco constitucional**, es decir, a partir del estricto cumplimiento de **determinados requisitos y garantías**. En caso

contrario, estaremos ante una detención o privación ilegal de la libertad que se encuentra prohibida tanto a nivel nacional como internacional²⁴.

Dicho estándar no es exclusivo de la materia penal, sino que es extensiva al régimen de sanciones administrativas cuando se involucra la privación de la libertad.

Lo antes mencionado es congruente con lo dispuesto en la propia Ley Fundamental, pues tratándose de la aplicación de sanciones por infracciones de naturaleza administrativa, es el artículo 21 constitucional el que dispone que estas **únicamente** consistirán en multa, **arresto hasta por treinta y seis horas** o en trabajo a favor de la comunidad, precepto que por su relevancia se transcribe a continuación:

“Artículo 21. (...)

(...)

(...)

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

(...)”.

El precepto antes transcrito constituye el fundamento constitucional y a la vez, un límite de fuente constitucional a la potestad sancionadora del Estado, tratándose de la materia administrativa.

Dicho canon normativo tiene las siguientes implicaciones:

1. La Constitución autoriza la privación legítima de la libertad en el orden administrativo, al admitir la imposición del arresto.
2. El plazo de 36 horas que establece la Constitución constituye **el límite máximo** para la detención de personas por razones administrativas.

²⁴ Sentencia dictada en el amparo en revisión 703/2012 por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 06 de noviembre de 2013, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, encargado del engrose: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 54.

3. Por ende, el régimen constitucional vigente **proscribe** la aplicación de arrestos, como sanciones de naturaleza administrativa, que tengan una temporalidad superior a 36 horas.

En ese tenor, el artículo 21 constitucional establece un tope máximo de duración de la sanción del arresto, lo que significa que, en todo caso, puede optarse legítimamente por una detención que **sea menor a esa temporalidad**; o, incluso, **evitarla** mediante la aplicación de medidas alternativas que cumplan con el mismo propósito²⁵.

Bajo esas consideraciones, se estima que el artículo impugnado no solo es violatorio de principio de proporcionalidad de las sanciones, sino de otros derechos y principios de rango constitucional. En efecto, de la interpretación sistemática de los artículos 1, 14, 16, 17, 21 y 22 de la Constitución Federal podemos afirmar que, a fin de garantizar el **derecho a la libertad personal**, el arresto en el orden administrativo debe sujetarse a cuestiones de estricta necesidad y razonabilidad que ya se encuentran delimitadas en el propio Texto Supremo, cuando se dispone que ninguna privación de esa naturaleza puede exceder de 36 horas, en el entendido de que este constituye un tope máximo, a fin de que la autoridad competente gradúe la sanción, según las particularidades del caso concreto.

Se reitera, con ello se garantiza y tutela el derecho humano de libertad personal, que es reconocido como de primer rango y sólo puede ser limitado bajo determinados supuestos de excepcionalidad, en armonía con la Constitución Federal y los instrumentos internacionales en la materia, de manera que se salvaguarde su reconocimiento y protección de la manera más amplia, precisamente, bajo el establecido eje rector del primer precepto constitucional *-principio pro persona-*.²⁶

Contrario a ese estándar constitucional, la fracción I del artículo 214 de la Ley para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres y Protección Civil del Estado de Chiapas impone en todos los casos en que una persona cometa la conducta señalada en la diversa fracción I del artículo 209 del mismo ordenamiento, **la imposición del arresto por el inalterable plazo de 36 horas**, sanción que incluso se impone de forma

²⁵ Sentencia dictada en el amparo en revisión 388/2022 por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del 15 de marzo de 2023, bajo la ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, párr. 78.

²⁶ Sentencia dictada en el amparo en revisión 703/2012, *op. cit.*, párr. 49.

conjunta con una multa.

Tal situación impide valorar si es realmente necesario privar a una persona de su libertad por 36 horas en todos los casos en que se actualice la conducta antijurídica, lo que claramente contraviene el artículo 21 constitucional, que como ya se mencionó al establecer un límite máximo de duración de la sanción en comento, autoriza en tal sentido que su imposición sea menor a esa temporalidad, además de que puede ser evitada mediante la aplicación de otras medidas.

En conclusión, se solicita a ese Alto Tribunal que declare la invalidez del artículo 214, fracción I, de la Ley para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres y Protección Civil del Estado de Chiapas por ser manifiestamente contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

C.2. Imprecisión de la sanción de clausura temporal del establecimiento o inmueble que incumpla con la ley

Finalmente, se estima que los artículos 212, fracción V, 214, fracciones IV y V, y 219 –todos en las porciones normativas impugnadas– de la Ley para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres y Protección Civil del Estado de Chiapas, resultan contrarios a la Constitución Federal, derivado de que no precisan la duración a la que se sujeta la sanción de clausura temporal de establecimiento o inmueble.

En primer términos, se puntualiza que la clausura, de acuerdo con diversos precedentes de ese Alto Tribunal, constituye un **acto privativo**²⁷, por lo tanto, se rige por las garantías a que se refiere el artículo 14 constitucional, toda vez que se trata de la emisión de un acto materialmente jurisdiccional o administrativo, cuyo efecto es desincorporar algún derecho de la esfera jurídica de un gobernado, lo que impone la necesidad de que esté precedida necesariamente de un procedimiento en el que se permita a las personas desarrollar plenamente sus defensas.

Por la afectación que la sanción supone, se considera que el legislador **debió de establecer en la legislación algún parámetro que delimite la duración de la clausura temporal** de un determinado establecimiento o inmueble. Sin embargo, al

²⁷ Por ejemplo, en las sentencias dictadas en los amparos en revisión 1074/2002, 423/2003, 1584/2003, 470/2010, entre otros.

no contemplarse, permite que la autoridad competente lo determine de forma arbitraria.

Lo precedente se afirma tras una revisión integral de la Ley para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres y Protección Civil del Estado de Chiapas, de donde no se desprende el establecimiento de plazos 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, 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.

Se recuerda 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 ambiguos²⁸.

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 relativas 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 al no contener un parámetro temporal por el cual se podrán clausurar temporalmente un inmueble o establecimiento por incumplimiento de las normas sobre gestión integral del riesgo de desastres y protección civil, es indudable que resultan indeterminadas, **por lo que estamos en presencia de una sanción vaga e imprecisa**, contraria al parámetro de regularidad constitucional.

Además, no debe perderse de vista que la naturaleza misma de la sanción impugnada exige que se prevea una temporalidad o montos con parámetros mínimos y máximos, a efecto de estar en condiciones de poder imponerlas²⁹.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos no advierte que exista alguna regla general válida contenida en la Ley impugnada, ni siquiera en la Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado de Chiapas –de aplicación supletoria en términos del artículo 197 Ley para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres y Protección Civil del Estado de Chiapas– que permita subsanar la deficiencia en que incurren las disposiciones impugnadas, o bien, alguna otra norma legal aplicable para enmendar la omisión denunciada. En esa tesitura, esta Comisión Autónoma considera que no existe ninguna manera jurídicamente válida que permita subsanar la omisión advertida.

²⁸ 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.**”

²⁹ 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.

Consecuentemente, es claro que el legislador local no cumplió con la obligación de expedir la ley local conforme a la ley marco, sino que incumplió en su deber de complementarla para asegurar su aplicabilidad y operatividad en el estado de Chiapas, como sería a través de la previsión del plazo que se considerarán para aplicar la sanción de la clausura temporal.

Es así como resulta innegable que las normas son imprecisas, ya que facultan a la autoridad administrativa competente para establecer **discrecionalmente el tiempo que durará la clausura temporal**, en función de que no contienen ningún parámetro mínimo o máximo útil que justifique su determinación, dando pauta a que la sanción se individualice de forma desproporcionada, configurándose así como una sanción demasiado amplia y poco clara, toda vez que se deja al total arbitrio de la autoridad competente su determinación, por lo que es incuestionable 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 claro que las normas generan un **grado de imprecisión irrazonable** para la imposición de la sanción de mérito, lo cual obliga a la autoridad a inventar o determinar por analogía, cuánto tiempo que durará la clausura temporal, en contravención a lo dispuesto por el artículo 14 constitucional.

Aunque el artículo 210 de la Ley para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres y Protección Civil del Estado de Chiapas establece los criterios que se deben tomar en cuenta para la individualización de las sanciones, ello no subsana el vicio reclamado, porque la autoridad tiene **total discreción para imponer la duración de la clausura**, ya que la legislación carece de un plazo mínimo y máximo en que puede imponerse esa sanción, lo que impide que la determinación de la autoridad se encuentre acotada.

En este punto conviene distinguir entre la **labor legislativa** de establecer un marco legal abstracto que permita al juzgador individualizar la pena, mediante la creación de normas generales que especifiquen las sanciones que resultan aplicables como consecuencia de la realización de actos antijurídicos (lo que incluye sus elementos, características, condiciones, términos y plazos), para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado; **con la actividad de aplicación de la norma**, que realiza la autoridad competente al concretar al caso concreto la sanción a imponer con base en lo descrito en la propia ley.

Entonces, si la ley relativa es omisa en describir de forma cierta la sanción, se otorga indebidamente una facultad absoluta a favor de la autoridad aplicadora para imponer la sanción a un caso específico y cierto, al no existe sustento normativo alguno que acote su actual.

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, definirá la sanción de forma completamente arbitraria, por lo que ese Máximo Tribunal Constitucional debe declarar la invalidez de las disposiciones combatidas.

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 inconstitucionalidad de las disposiciones normativas impugnadas, por lo que se solicita atentamente que, de ser declaradas inválidas, 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 Ma. 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 designada como delegada y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a 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.

Defendemos al Pueblo

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declare fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad 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.



CVA