

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

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 del artículo 6, párrafo tercero, de la Ley de Mediación y Conciliación para el Estado de San Luis Potosí, reformado mediante Decreto número 0770 publicado el 20 de octubre de 2020 en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur 3453, Anexo B, séptimo piso, colonia San Jerónimo Lídice, demarcación territorial Magdalena Contreras, C. P. 10200, Ciudad de México.

Designo como delegadas y 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 Luciana Montaña Pomposo, Claudia Fernández Jiménez, Tania Sofía Flores Meza, Cecilia Velasco Aguirre y Carlos Siles Sierra, con cédulas profesionales números 4602032, 2070028, 08721407, 10730015 y 4557596, respectivamente, que las y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y a los licenciados Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona.

Índice.

I. Nombre 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:.....	4
VI. Competencia.....	4
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 a la seguridad jurídica y principio de legalidad.	7
B. Análisis de la norma a la luz del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.....	10
XI. Cuestiones relativas a los efectos.....	17
A N E X O S.....	17



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

I. Nombre 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 de San Luis Potosí.

B. Gobernador Constitucional del Estado de San Luis Potosí.

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

Artículo 6, párrafo tercero, de la Ley de Mediación y Conciliación para el Estado de San Luis Potosí, reformado mediante Decreto número 0770 publicado el 20 de octubre de 2020 en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa, cuyo texto se transcribe a continuación:

“Artículo 6. (...)

(...)

Por lo que toca a cuestiones vinculadas a la materia penal, le corresponde conocer al Centro de Métodos Alternos de Solución de Controversias en Materia Penal de la Fiscalía General del Estado; en caso de que el imputado haya sido vinculado a proceso, los intervinientes podrán optar por que el mecanismo se desarrolle en el órgano adscrito a la Fiscalía, o en el órgano adscrito al Poder Judicial; quienes deberán regir su actuación conforme lo determine la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal; el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal, y la Ley Orgánica de la Fiscalía General, estos dos últimos ordenamientos, del Estado de San Luis Potosí.”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

- 1º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados:

- Principio de legalidad
- Derecho a la seguridad jurídica

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, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, 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 la disposición precisada en el apartado III del presente ocurso.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60¹ 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, la norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial de San Luis Potosí el 20 de octubre de 2020, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del miércoles 21 del mismo mes y año al jueves 19 de noviembre de la presente anualidad. Por tanto, la acción de inconstitucionalidad que se promueve el día de hoy debe considerarse oportuna.

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

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

¹ “**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. (...).”

² “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley

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 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 diverso 59 del mismo ordenamiento legal. La facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI,³ 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.

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; (...)."

³ "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 (...)."

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 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. El artículo 6, párrafo tercero, de la Ley de Mediación y Conciliación para el Estado de San Luis Potosí, regula una cuestión sobre mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, al establecer que, cuando el imputado haya sido vinculado a proceso, las personas que intervienen en esos mecanismos pueden optar porque estos sean desarrollados por el órgano adscrito a la Fiscalía General estatal o bien, por el que esté adscrito al Poder Judicial.

Empero, por mandato de la Constitución Federal, la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia Penal, expedida por el Congreso de la Unión, es el único ordenamiento encargado de establecer las normas que han de observarse en dicha materia.

Por tanto, el precepto referido vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad toda vez que, por un lado, duplica la regulación respecto a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal y, por otro, fue emitido por una autoridad que no se encuentra constitucionalmente habilitada para ello.

En el presente concepto de invalidez se exponen los argumentos por los cuales se considera que la disposición impugnada conculca los derechos de seguridad jurídica

y el principio de legalidad, como prerrogativas fundamentales reconocidas en el texto constitucional.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el derecho de seguridad jurídica se ve vulnerado cuando una legislación determinada regula cuestiones que no le corresponden o establece una duplicidad de regulaciones sobre una misma materia que tiene vedada. Lo anterior, debido a que la existencia de dos ordenamientos que regulan esencialmente el mismo supuesto o hipótesis, pero de forma distinta, provoca incertidumbre para los gobernados y para los operadores jurídicos que aplicarán la norma.

En el caso concreto, la disposición que se impugna establece la posibilidad de que, cuando el imputado haya sido vinculado a proceso, las personas que intervienen en el mecanismo puedan optar por que este se desarrolle en el órgano adscrito a la Fiscalía estatal o en el órgano adscrito al Poder Judicial. Ello significa que aborda un supuesto relativo a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, cuestión que, por mandato constitucional solamente puede ser regulado en la legislación única de dicha materia expedida por el Congreso de la Unión.

En ese sentido, a continuación, se expondrán los argumentos por los cuales se estima que la disposición impugnada de la Ley de Mediación y Conciliación para el Estado de San Luis Potosí es contraria al derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, reconocidos en la Norma Suprema. Ello en virtud de que genera un problema de doble regulación en dicha materia, aunado a que fue expedida por una autoridad que no está habilitada para ello.

Para sustentar lo anterior, de forma previa se abordará, de manera sintética, en un primer apartado el contenido del referido derecho humano a la seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad, para posteriormente analizar su trasgresión por parte de la norma que nos ocupa.

A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad.

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en el artículo 14, con relación al 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.

En este sentido, estos mandatos constitucionales constituyen prerrogativas fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, por lo que garantizan que toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, 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.

Así, con base en el 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.

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.

Es así que, de una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, que salvaguardan los principios de legalidad y seguridad jurídica de las personas, se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotado de manera expresa en la ley, y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En este orden de ideas, 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.

Apuntado lo anterior, es posible puntualizar los supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica en los términos siguientes:

- 1) 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.
- 2) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- 3) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

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.

Es así que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad constituyen un límite al actuar de todas las autoridades del Estado mexicano. Es decir, 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.

En este sentido, 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 normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación arbitraria de la ley, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante.

Asimismo, los órganos emisores de las normas no solo deben observar que las personas tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento, sino también que en todo su actuar se conduzcan de conformidad con los mandatos, límites y facultades que prescribe la Constitución Federal.

Por lo tanto, las disposiciones jurídicas generales que se determinen en un ordenamiento legal, deben provenir de aquel poder que, conforme a la Constitución

Federal, está habilitado para llevar a cabo tal función legislativa.⁴ Así, cuando una autoridad –incluso legislativa– carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de las personas, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente.

Ahora bien, en el estado federal mexicano todo aquello que no esté expresamente concedido por la Constitución General a las autoridades federales, se entiende reservado a los Estado o a la Ciudad de México, según corresponda.

En consecuencia, las entidades federativas, en el ámbito legislativo, pueden emitir normas que regulen todo aquello que no esté expresamente concedido al Congreso de la Unión, pues de lo contrario estarían trasgrediendo el orden constitucional al realizar actos que afectan la esfera jurídica de los gobernados sin estar habilitados para ello, en detrimento del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

B. Análisis de la norma a la luz del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

En el subapartado precedente se explicó que el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad exigen que todas las autoridades actúen de conformidad con lo que dispone la Constitución Federal, lo que significa que deben ajustar su actuación de conformidad con su ámbito de atribuciones.

En cuanto a la autoridad legislativa, dicho mandato se traduce fundamentalmente en que legisle sobre aspectos en los que se encuentra constitucionalmente facultado. En el caso que nos ocupa, es evidente que la norma que se somete a escrutinio constitucional versa sobre mecanismo alternativos de solución de controversias en

⁴ Lo anterior fue sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis de jurisprudencia número 226 de la Séptima Época, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, cuyo rubro y texto se transcriben enseguida: ***FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.*** Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, ***se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.***

materia penal, cuya regulación fue conferida por la Norma Suprema a la autoridad federal exclusivamente.

Ello, dado que el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal⁵ establece expresamente que el Congreso de la Unión es el órgano habilitado para expedir la **legislación única de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal**, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común; esto es, que las leyes en estas materias deben ser aplicadas tanto por las autoridades de la Federación como por aquéllas de los estados y la Ciudad de México.

De conformidad con este precepto, la materia de mecanismos alternativos de solución de controversias en el ámbito penal corresponde el Congreso de la Unión, quien para regularla debe expedir la legislación única⁶, excluyendo de esta forma la concurrencia de las entidades federativas para legislar al respecto.

En acatamiento a lo anterior, se expidió la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2014, la cual, como lo dispone su artículo 2º, será aplicable para los hechos delictivos que sean competencia de los órdenes **federal y local** en el marco de los principios y derechos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.⁷

⁵ Artículo 73. El Congreso tiene facultad: (...)

XXI. Para expedir:

a) a b) (...)

c) La legislación única en materia procedimental penal, **de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal**, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común. (...)

⁶ Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 2013.

Transitorios. (...)

“Segundo. La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis

La legislación vigente en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas expedida por el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal continuará en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto.

(...)”

⁷ **Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal**

De esta forma, resulta indisponible para los órganos legislativos locales, e incluso innecesario, que establezcan las normas aplicables para aspectos relacionados con los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal pues la norma nacional emitida por el Congreso General es la que cuenta con sustento constitucional para dotar de contenido a la regulación en esa materia.

Ahora bien, para identificar qué contenidos comprende la materia precisada, debemos acudir a lo previsto en la referida Ley Nacional, por ser en ésta donde el legislador federal dio cumplimiento a lo ordenado por el Poder Reformador de la Constitución.

De conformidad con el artículo 1° de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, sus disposiciones tienen por objeto establecer los principios, bases, requisitos y condiciones de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal que conduzcan a las Soluciones Alternas previstas en la legislación procedimental penal aplicable. Ello en virtud de que la finalidad de tales mecanismos alternativos es propiciar, a través del diálogo, la solución de los conflictos que surjan entre miembros de la sociedad con motivo de la denuncia o querrela referidos a un hecho delictivo, mediante procedimientos basados en la oralidad, la economía procesal y la confidencialidad.⁸

“Artículo 2. Ámbito de competencia Esta Ley será aplicable para los hechos delictivos que sean competencia de los órdenes federal y local en el marco de los principios y derechos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

La competencia de las Instituciones especializadas en mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal dependientes de las Procuradurías o Fiscalías y de los Poderes Judiciales de la Federación o de las entidades federativas, según corresponda, se determinará de conformidad con lo dispuesto por la legislación procedimental penal y demás disposiciones jurídicas aplicables.”

⁸ **Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal**
“Artículo 1. Objeto general

Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional y tienen por objeto establecer los principios, bases, requisitos y condiciones de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal que conduzcan a las Soluciones Alternas previstas en la legislación procedimental penal aplicable.

Los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal tienen como finalidad propiciar, a través del diálogo, la solución de las controversias que surjan entre miembros de la sociedad con motivo de la denuncia o querrela referidos a un hecho delictivo, mediante procedimientos basados en la oralidad, la economía procesal y la confidencialidad.”

Puntualizado lo anterior, resulta necesario precisar que la Ley Nacional en comento contiene un capítulo que prevé las disposiciones comunes a los mecanismos alternativos, por ejemplo, los derechos y obligaciones de los intervinientes⁹, las solicitudes para la aplicación del mecanismo alternativo e inicio, la derivación en su caso al órgano correspondiente, **la elección del órgano por parte de los interviniente**, sobre la admisibilidad, el registro del mecanismo alternativo, la invitación al requerido, el contenido de la invitación, aceptación de sujetarse al mecanismo, entre otras muchas otras cuestiones.

En este sentido, se advierte que el derecho de los intervinientes a elegir el órgano en el cual se desarrollará el mecanismo alternativo de solución de controversias ya se encuentra regulado por la aludida Ley Nacional, concretamente en su artículo 11¹⁰, cuyo supuesto normativo fue duplicado por el Congreso local en el ordenamiento impugnado del Estado de San Luis Potosí.

En este punto, es importante reiterar que, como ya se desarrolló en el apartado anterior, tanto el derecho a la seguridad jurídica como el principio de legalidad implican que toda persona debe estar protegida de las actuaciones arbitrarias de las autoridades, las cuales solamente pueden hacer aquello que la Norma Fundamental y las leyes que de ella deriven les facultan.

Sentadas esas bases, corresponde verificar si el legislador local, con la reforma a la disposición impugnada, se ciñó al mandato constitucional contenido en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Ley Suprema.

Para efecto de lo anterior, resulta indispensable traer a colación el texto de la disposición combatida, en contraste con los dispuesto por la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal:

⁹ “**Artículo 3.** Glosario Para los efectos de esta Ley se entenderá por: (...)

VI. Intervinientes: Las personas que participan en los Mecanismos Alternativos, en calidad de Solicitante o de Requerido, para resolver las controversias de naturaleza penal; (...)”

¹⁰ “**Artículo 11. Elección de órgano por parte de los Intervinientes**

Cuando el imputado haya sido vinculado a proceso, los Intervinientes podrán optar por que el mecanismo se desarrolle en el órgano adscrito a la Procuraduría o Fiscalía, o en el órgano adscrito al poder judicial, si lo hubiere.”

Ley de Mediación y Conciliación para el Estado de San Luis Potosí.	Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal:
<p>Artículo 6. (...) ... Por lo que toca a cuestiones vinculadas a la materia penal, le corresponde conocer al Centro de Métodos Alternos de Solución de Controversias en Materia Penal de la Fiscalía General del Estado; <u>en caso de que el imputado haya sido vinculado a proceso, los intervinientes podrán optar por que el mecanismo se desarrolle en el órgano adscrito a la Fiscalía, o en el órgano adscrito al Poder Judicial;</u> quienes deberán regir su actuación conforme lo determine la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal; el Código Nacional de Procedimientos Penales; el Código Penal, y la Ley Orgánica de la Fiscalía General, estos dos últimos ordenamientos, del Estado de San Luis Potosí.</p>	<p>Artículo 11. Elección de órgano por parte de los Intervinientes</p> <p><u>Cuando el imputado haya sido vinculado a proceso, los Intervinientes podrán optar por que el mecanismo se desarrolle en el órgano adscrito a la Procuraduría o Fiscalía, o en el órgano adscrito al poder judicial, si lo hubiere.</u></p>

Tal como se desprende de la comparación anterior, resulta inconcuso que el artículo 6, tercer párrafo, de la Ley de Mediación y Conciliación para el Estado de San Luis Potosí prevé un supuesto normativo que ya se encuentra regulado en la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.

En otras palabras, dicho precepto regula aspectos que ya se encuentran establecidos y determinados en la Ley Nacional multirreferida. Esta situación genera un estado de incertidumbre jurídica, lo cual vulnera el derecho a la seguridad jurídica de las personas y su correlativo principio de legalidad. En efecto, la disposición en combate genera inseguridad jurídica al establecer una doble regulación sobre los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, aunado a que fue emitida por una autoridad que no se encuentra constitucionalmente habilitada para ello.

Debe reiterarse, tal como se esbozó previamente, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció **la facultad exclusiva del Poder Legislativo Federal de expedir la normatividad única respecto a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal**, concerniendo su aplicación tanto a la Federación como a las entidades federativas, cada una dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

Es así que no existe una autorización constitucional que habilite a las legislaturas locales para regular cuestiones que ya se encuentran establecidas en la legislación nacional de la materia, pues ello resulta innecesario e indisponible para el correcto

desarrollo e implementación de esos mecanismos alternativos de solución de conflictos en procesos penales.

Así, derivado de la expedición de la legislación nacional multirreferida, las entidades federativas dejaron de estar autorizadas para incidir en la esfera jurídica de los gobernados en cuanto a la regulación de las cuestiones que recoge la ley única de la materia. Ello es así, toda vez que tales asuntos le resultan indisponibles por mandato del Poder Reformador de la Constitución, pues aceptar lo contrario es admitir que una autoridad puede hacer aquello que la Norma Suprema no le permite, en detrimento del derecho humano a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

En ese sentido se ha pronunciado esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 90/2015, en la cual declaró la invalidez de normas locales que regulaban diversas cuestiones en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias y justicia penal para adolescentes, al afirmar que:

“(...) la reforma constitucional del artículo 73 fracción XXI entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el nueve de octubre de dos mil trece en el caso de mecanismos alternativos de solución de controversias, y el tres de julio de dos mil quince en el caso de la justicia penal para adolescentes. Lo que quiere decir que a partir de esas fechas las legislaturas de las entidades federativas dejaban de tener facultades para legislar en todo sentido, tanto en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias y justicia penal para adolescentes. Esto, por supuesto, se extiende a futuras modificaciones a la legislación que había sido expedida con anterioridad por las legislaturas estatales y que por los artículos transitorios continuaban vigentes, hasta en tanto entrara en vigor la legislación única nacional en la materia.”¹¹

En un sentido similar se pronunció en la acción de inconstitucionalidad 12/2014, en la cual argumentó que a partir de la fecha de entrada en vigor del Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se faculta de manera exclusiva al Congreso de la Unión para legislar sobre determinada materia, los Estados ya no pueden normar al respecto, como lo venían haciendo en términos del artículo 124 constitucional.¹²

¹¹Resuelta en sesión pública de fecha 13 de octubre de 2016, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, página 24. Énfasis añadido.

¹²Resuelta en sesión pública del 07 de julio de 2015, bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, página 42.

En esta tesitura, con motivo de la entrada en vigor de la reforma constitucional del nueve de octubre de dos mil trece, los Estados han dejado de tener competencia para legislar sobre materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, y hasta en tanto entrara en vigor la legislación única, podían seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha.¹³

En sentido similar, en la acción de inconstitucionalidad 15/2015 se sustentó, respecto de las facultades de los Congresos locales para legislar en materia procedimental penal, que el artículo 73, fracción XXI, inciso c), al prever que el Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia de procedimiento penal, de **procedimientos alternativos de solución de controversias** y de ejecución de penas que regirá en la República, queda **excluida de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto**.¹⁴

Por ende, en términos de tal precepto constitucional referido, se privó a los Estados de la atribución con la que anteriormente contaban –en términos del artículo 124 de la Constitución Federal–, para legislar en esas materias, pues como se recordará, dicha modificación constitucional tuvo como finalidad la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales, a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional.¹⁵

Dichas consideraciones han sido sustentadas también en un sentido similar al resolverse las acciones de inconstitucionalidad 106/2014, 107/2014, 29/2015 y recientemente la 45/2019, entre otras.

Es por ello que en el caso que nos ocupa, resulta inconcuso que la disposición impugnada vulnera el derecho humano de seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad, pues el legislador del Estado de San Luis Potosí emitió un precepto sin sustento constitucional, al tratarse de un tópico que ya se encuentra regulado en la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, expedida por el Congreso de la Unión al ser el único ente habilitado para ello.

¹³ *Ídem*.

¹⁴ Sentencia dictada en la sesión pública correspondiente al 17 de marzo de 2016, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, páginas 36 y 37.

¹⁵ *Ídem*.

No pasa desapercibido que el propósito del Congreso local con la reforma del precepto combatido fue armonizar su legislación con la Ley Nacional, sin embargo, conforme al sistema constitucional vigente, los Estados ya no pueden normar sobre esas cuestiones, al no encontrarse autorizados, por disposición expresa de nuestra Norma Fundamental, para legislar sobre la materia procedimental penal, los mecanismos alternativos de solución de controversias y sobre la ejecución de penas.

De conformidad con todo lo expuesto, es posible afirmar que la disposición impugnada, al regular materialmente cuestiones que le corresponden a la Ley Nacional multicitada, vulnera el derecho a la seguridad jurídica de los gobernados, toda vez que el congreso local emitió una norma que se refiere a un aspecto en el cual no está autorizado para desplegar su actividad legislativa, pues ello le corresponde de manera única y exclusiva al Congreso de la Federación.

En esta tesitura, resulta inconcuso que la disposición impugnada de la Ley de Mediación y Conciliación para el Estado de San Luis Potosí regula una cuestión que escapa de su ámbito al corresponder de manera expresa a la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, teniendo como consecuencia su invalidez al vulnerar el derecho humano a la seguridad jurídica de las personas y su correlativo principio de legalidad.

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 la disposición impugnada en el presente medio de control constitucional, publicada en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí el 20 de octubre de 2020, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional, 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.

A N E X O S

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.

Con fundamento en el artículo 280, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión se ordene la devolución de dicha documental, y que, en sustitución de la misma, se deje en autos copia cotejada por el secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple del Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí del 20 de octubre de 2020, que contiene el Decreto número 0770 por el que se reformó la Ley de Mediación y Conciliación para dicha entidad federativa (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 designados como delegados y autorizados a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados 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.

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

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 los conceptos de invalidez planteados en la demanda.

Ciudad de México, a 19 de noviembre de 2020.



**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

LMP/TSM

CNDH
M É X I C O