

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

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

Ciudad de México, a 26 de febrero de 2025.

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

**María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversos artículos de la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para el Estado de Chiapas, expedida mediante Decreto Número 185, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 27 de enero de 2025.

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

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

## Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.....	3
III.	Normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicaron.....	3
IV.	Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. ....	3
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	3
VI.	Competencia.....	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.	Conceptos de invalidez.....	6
	PRIMERO .....	6
	A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad .....	7
	B. Inconstitucionalidad de las normas.....	9
	B.1. Regulación constitucional y legal de los mecanismos alternativos de solución de controversias.....	9
	B.2. Análisis de la regulación de los MASC en el estado de Chiapas .....	15
	B.2.a. Inconstitucionalidad del artículo 10.....	16
	B.2.b. Inconstitucionalidad del artículo 72, fracción VIII.....	21
	SEGUNDO .....	26
	A. Derecho de igualdad y no discriminación.....	28
	B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.....	32
	B.1. Requisito de no haber sido condenada mediante sentencia ejecutoriada por delito doloso.....	32
	Test ordinario de proporcionalidad.....	41
	B.2. Inconstitucionalidad del artículo 113, fracción I, letra d.....	44
	TERCERO.....	48
	A. Alcances del principio de taxatividad .....	49
	B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas .....	53
	A N E X O S .....	61

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

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

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

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

A. Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

B. Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

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

Artículos 10, en la porción normativa *“ni declarar en un procedimiento penal sobre cualquier dato o circunstancia relacionada con el ejercicio de sus funciones”*; 34, fracción IV; 37; 72, fracción VIII; 113, fracción I, letra d, y 133, fracciones II, IV y VI, de la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para el Estado de Chiapas, expedida mediante Decreto Número 185, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 27 de enero de 2025.

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

- 1º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 2 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

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

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho de igualdad y no discriminación.
- Principio de legalidad.
- Principio de taxatividad aplicable en derecho administrativo sancionador.

|

## **VI. Competencia.**

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones precisadas en el apartado III del presente escrito.

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

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

En el caso, las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del estado de Chiapas el lunes 27 de enero de 2025, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del martes 28 del mismo mes, al miércoles 26 de febrero del año en curso.

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

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

---

<sup>1</sup> “**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...)”

<sup>2</sup> “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

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

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

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

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

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

## IX. Introducción.

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

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

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

---

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

<sup>3</sup> "Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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

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

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

#### **X. Conceptos de invalidez.**

**PRIMERO.** Los artículos 10, en la porción normativa impugnada, y 72, fracción VIII, de la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para el Estado de Chiapas, establecen:

- a) Una cuestión que ya está prevista en la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal;
- b) Una causa de conclusión anticipada de los medios alternativos de solución de controversias, que no es congruente con lo previsto en la Ley General de la materia.

**Atento a lo anterior, se estima que las normas vulneran el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, en virtud de que se incorporó en la ley impugnada una previsión que corresponde regular al legislador federal; y porque prevén una cuestión que se aparta de la Ley marco de la materia.**

En el presente concepto de invalidez se expondrán las razones que, a consideración de esta Institución Nacional, hacen patente la incompatibilidad con el andamiaje constitucional vigente de los artículos 10, en la porción normativa impugnada, y 72, fracción VIII, de la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para el Estado de Chiapas, a fin de que sean declarados inválidos y expulsados del sistema jurídico local, garantizando así el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Para evidenciar lo anterior, primero, se abordará el contenido del referido derecho humano a la seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad, para posteriormente analizar su transgresión por parte de las normas en combate.

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

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

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

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

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

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

De lo anterior se desprende que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a

una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

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

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

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

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

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

Expuesto el parámetro que a consideración de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos es el idóneo para analizar las disposiciones impugnadas, ahora corresponde desarrollar las razones que hacen patente su incompatibilidad con dicho estándar.

En virtud de que las premisas que sostienen la inconstitucionalidad de las normas en combate son diferentes, pues por un lado se señala que el Congreso local es incompetente para legislar en materia de medios alternativos de solución de controversias en materia penal y, por otro, que un dispositivo es incongruente con lo previsto en la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (en adelante Ley General), se analizarán las disposiciones impugnadas de forma separada.

Previo a lo anterior, se estima necesario iniciar el presente estudio refiriendo las condiciones de creación y contenido de la citada Ley General, en el entendido de que por mandato constitucional es de observancia en todo el territorio nacional, al tratarse de un ordenamiento marco en la materia, cuyo fin es establecer un sistema normativo congruente.

### **B.1. Regulación constitucional y legal de los mecanismos alternativos de solución de controversias**

El artículo 17<sup>4</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce a favor de todas las personas en el territorio nacional el acceso efectivo a la

<sup>4</sup> “Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. Las leyes preverán las cuantías y supuestos en materia tributaria en las cuales tanto los Tribunales Administrativos como las Juezas y Jueces de Distrito y Tribunales de Circuito del Poder Judicial de la Federación o, en su caso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberán resolver en un máximo de seis meses, contados a partir del conocimiento del asunto por parte de la autoridad competente. En caso de cumplirse con el plazo señalado y que no se haya dictado sentencia, el órgano jurisdiccional que conozca del asunto deberá dar aviso inmediato al Tribunal de Disciplina Judicial y justificar las razones de dicha demora o, en su caso, dar vista al órgano interno de control tratándose de Tribunales Administrativos.

jurisdicción del Estado, cuya función se encomienda a tribunales que estarán expeditos para impartir justicia, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

Sin embargo, dicha disposición constitucional amplía las posibilidades de solución de controversias, al reconocer la existencia de medidas complementarias a la administración de justicia en su quinto párrafo, que consagra el derecho a que los conflictos también se puedan resolver mediante los mecanismos alternativos de solución de controversias (en adelante MASC), **siempre y cuando estén previstos por la ley**; dicho en otras palabras, permite acudir a diversos procedimientos mediante los cuales las personas puedan resolver sus controversias, sin necesidad de la intervención jurisdiccional.

De ahí que, por disposición constitucional, todas las personas tenemos el derecho a decidir la forma en la que consideramos adecuada resolver algún conflicto, ya sea por la vía jurisdiccional o a través de los mecanismos alternativos de solución de controversias, siempre y cuando se cumplan los requisitos de procedencia previstos en la ley correspondiente.

---

Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

**Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias.** En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil. “

En congruencia, el Poder Reformador de la Constitución reservó –desde el 5 de febrero de 2017–<sup>5</sup> en favor del Congreso de la Unión la facultad exclusiva para, por un lado, expedir la legislación única en la que se regulen los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal y<sup>6</sup>, por el otro, **una la ley general en la que se reglamentarán esos mecanismos respecto del resto de las materias aplicables**<sup>7</sup>.

Ahora, toda vez que el presente medio de control constitucional tiene como objetivo analizar normas de una ley local en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias no relacionados con la materia penal, el estudio se enfocará únicamente en el mandato establecido en el artículo 73, fracción XXIX-A, de la Constitución General. Al respecto, en el régimen transitorio del “*DECRETO por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles.*”, se precisaron las siguientes reglas sobre la regulación de los MASC no aplicables a la materia penal:

- Artículo segundo: “En un plazo que no excederá de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión expedirá las leyes generales a que se refieren las fracciones **XXIX-A**, XXIX-R, XXIX-Y y XXIX-Z de esta Constitución.”

---

<sup>5</sup> Publicación en el Diario Oficial de la Federación de fecha 05 de febrero de 2017 del “*DECRETO por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Mejora Regulatoria, Justicia Cívica e Itinerante y Registros Civiles.*” Consultable en el siguiente enlace:

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5470987&fecha=05/02/2017#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470987&fecha=05/02/2017#gsc.tab=0)

<sup>6</sup> “Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXI. Para expedir:

(...)

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.

(...)”

<sup>7</sup> “Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

**XXIX-A. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal.**

(...)”

- Artículo cuarto: “La legislación federal y local en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias **continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere el presente Decreto**, por lo que los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en las mismas, deberán concluirse y ejecutarse, conforme a lo previsto en aquéllas.”
- Artículo quinto: “La legislación en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias de la federación y de las entidades federativas **deberá ajustarse a lo previsto en la ley general que emita el Congreso de la Unión conforme al artículo 73, fracción XXIX-A de esta Constitución.**”

Ese mandato constitucional se vio materializado hasta el 26 de enero de 2024 (fuera del plazo de 180 días que originalmente se le había concedido al legislador) con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del “Decreto por el que se expidió la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias”<sup>8</sup>, cuyas consecuencias directas fueron, por una parte, que las legislaciones federales y locales en esa materia quedaran sin vigencia y, por la otra, la obligación de que las legislaciones federales y locales que se expidan en esa materia debían ajustarse a lo previsto en esa Ley General.

De conformidad con el artículo 1 de la Ley General, es de orden público, interés social y observancia general en todo el territorio nacional, además de que tiene por objeto establecer las bases, principios generales y distribución de competencias en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, conforme a lo dispuesto en los artículos 17 y 73 fracción XXIX-A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De tal manera que, atendiendo al andamiaje constitucional que se ha venido desarrollando, la Ley General se constituye como un sistema normativo que necesariamente tiene que ser observado y respetado en todo el país, por tanto, las legislaturas locales tienen la obligación de que las leyes locales que expidan en esa materia sean acordes con las bases y principios previstos en esa legislación, siendo estos fundamentalmente los siguientes:

---

<sup>8</sup> Publicación en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de enero de 2024, del “DECRETO por el que se expide la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y se reforma y adiciona la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.” Consultable en el siguiente enlace:

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5715307&fecha=26/01/2024#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5715307&fecha=26/01/2024#gsc.tab=0)

- Los MASC podrán tramitarse mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación o sistemas en línea.<sup>9</sup>
- Enunciativamente, refiere como MASC, los siguientes:
  - Negociación.
  - Negociación Colaborativa.
  - Mediación.
  - Conciliación.
  - Arbitraje.<sup>10</sup>
- Principios rectores<sup>11</sup>: acceso a la justicia alternativa; autonomía de la voluntad; buena fe; confidencialidad; equidad; flexibilidad; **gratuidad**; honestidad; imparcialidad; interés superior de niñas, niños y adolescentes; legalidad; neutralidad, voluntariedad y todos los demás establecidos en la Constitución General, así como en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.
- Las Dependencias Públicas, Órganos y Organismos de los tres órdenes de gobierno, Poderes Públicos, las Empresas Productivas del Estado y Órganos Constitucionales Autónomos, podrán concurrir como partes a los Centros Públicos de MASC a través de las personas titulares de las dependencias o instituciones públicas que correspondan, quienes podrán ser representados o sustituidos, en términos de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables o por conducto de los titulares de las oficinas jurídicas respectivas, y el MASC será admisible siempre que no resulte contrario al orden jurídico o interés público, ni verse sobre derechos indisponibles.<sup>12</sup>
- Se crea un Consejo Nacional de MASC que es el máximo órgano colegiado, rector en materia de políticas públicas respecto de los MASC, que se integrara por las personas titulares de los Centros Públicos de la Federación y de las entidades federativas.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> Artículo 3 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

<sup>10</sup> Artículo 4 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

<sup>11</sup> Artículo 6 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

<sup>12</sup> Artículo 7 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

<sup>13</sup> Artículo 9 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

- Los Centros de MASC, como órganos auxiliares de los Poderes Judiciales Federal o de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, podrán ser Públicos o Privados. Se indica que los primeros contarán con independencia técnica, operativa y de gestión.<sup>14</sup>
- Requisitos para ser titular de un Centro Público de MASC, atribuciones y duración en el cargo.<sup>15</sup>
- Reglas aplicables para las Personas Facilitadoras, así como para su certificación.<sup>16</sup>
- Causas de suspensión y revocación de la certificación.<sup>17</sup>
- Normas relativas al registro y cancelación de inscripción de Personas Facilitadoras, así como de la Plataforma Nacional<sup>18</sup>.
- Reglas relativas a las partes que intervienen en algún MASC, tales como derechos y deberes<sup>19</sup>.
- Regulación respecto de la tramitación de los MASC<sup>20</sup> (procedimiento, justicia restaurativa, solución de controversias en línea).
- Reglas relativas a los requisitos, efectos y sistema del convenio<sup>21</sup>.
- Reglamentación de los MASC en el ámbito administrativo<sup>22</sup>.
- Régimen de Responsabilidades y Sanciones<sup>23</sup>.

*Defendemos al Pueblo*

<sup>14</sup> Artículo 22 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

<sup>15</sup> Artículos 27 a 29 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

<sup>16</sup> Artículos 30 a 46 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

<sup>17</sup> Artículos 47 y 48 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

<sup>18</sup> Artículos 49 a 56 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

<sup>19</sup> Artículos 57 a 59 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

<sup>20</sup> Artículos 61 a 93 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

<sup>21</sup> Artículos 94 a 114 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

<sup>22</sup> Artículos 115 a 138 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

<sup>23</sup> Artículos 139 a 143 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

Asimismo, en el régimen transitorio se previeron las reglas relativas a la obligación de legislar en la materia por parte del Congreso General y las legislaturas locales:

- Artículo Tercero: “Las Legislaturas de las entidades federativas, contarán con un plazo máximo de un año para expedir las actualizaciones normativas correspondientes, para el cumplimiento del presente Decreto.”
- Artículo Cuarto. “En caso de que el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos o las Legislaturas de las entidades federativas omitan total o parcialmente realizar las adecuaciones legislativas a que haya lugar dentro del plazo establecido en los artículos transitorios anteriores, resultará aplicable de manera directa la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.”

Con base en todo lo anterior, se arriba a las siguientes conclusiones: primero, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce en su artículo 17, párrafo quinto, el derecho de todas las personas a acceder a los MASC previamente establecidos en una ley; segundo, el Congreso de la Unión es la autoridad facultada para legislar respecto de las bases, principios y distribución de competencias en esa materia a través de la Ley General; y tercero, las legislaturas locales deben regular esa materia observando y respetando en todo momento lo previsto en esa ley marco y conforme a la distribución de competencias ahí establecida.

## **B.2. Análisis de la regulación de los MASC en el estado de Chiapas**

En el entendido de que por mandato constitucional los MASC deben ser regulados tanto en el ámbito federal como local, el 27 de enero de 2025 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas el Decreto Número 185, por el que se expidió la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias de esa entidad federativa, cuyo objetivo es fomentar y regular los mecanismos alternativos de solución de controversias<sup>24</sup>.

Debe decirse que en dicha ley local se regula lo relativo a la aplicación de los MASC en esa entidad federativa, en mayor medida, atendiendo al marco legal previsto en la Ley General de la materia.

---

<sup>24</sup> Artículo 1 de la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para el Estado de Chiapas.

No obstante, a consideración de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al menos los artículos 10, en la porción normativa “*ni declarar en un procedimiento penal sobre cualquier dato o circunstancia relacionada con el ejercicio de sus funciones*”, y 72, fracción VIII, de la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para el Estado de Chiapas contraviene el derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad, medularmente por lo siguiente:

- ❖ La porción normativa reclamada del artículo 10 de la ley regula una cuestión en la que el Congreso local carece de competencia, pues por mandato de la Norma Fundamental se trata de una materia exclusiva del Congreso de la Unión y que ya se prevé en Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, lo que genera una doble regulación sobre un mismo tópico.
- ❖ Respecto del artículo 72, fracción VIII, se trata de un dispositivo normativo contrario al derecho de seguridad jurídica porque no es congruente con lo previsto en la Ley General, ya que establece que será una causa de conclusión anticipada de los mecanismos alternativos cuando la persona facilitadora se niegue a firmar el convenio, por estimar que no cumple con los requisitos de forma y fondo.

Como se observa, los argumentos que sostienen la inconstitucionalidad de las normas impugnadas son distintos, por lo que se abordarán de forma individual, como a continuación se expone.

### **B.2.a. Inconstitucionalidad del artículo 10**

A efecto de estudiar la constitucionalidad del artículo combatido en este subapartado, es pertinente citarlo en sus términos:

*“Artículo 10. Las Personas Facilitadoras no podrán actuar como testigos en los procedimientos jurisdiccionales relacionados con los asuntos que conozcan, ni declarar en un procedimiento penal sobre cualquier dato o circunstancia relacionada con el ejercicio de sus funciones.”*

De lo anterior, se desprende que la norma impide que las personas que fungen como facilitadoras acudan a declarar en los procedimientos penales sobre cualquier dato o circunstancia que se relacione con el desempeño de sus funciones, regulación que

corresponde a la materia de medios alternativos de solución de controversias en material penal, la cual está reservada al Congreso de la Unión por disposición expresa del artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General.

En efecto, el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de **la Constitución Federal**<sup>25</sup> 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 única<sup>26</sup>, excluyendo de esta forma la concurrencia de las entidades federativas para legislar al respecto.

Lo anterior se materializó con la expedición de 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

---

<sup>25</sup> **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. (...)

<sup>26</sup> 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.

(...)”

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.<sup>27</sup>

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.

No obstante, a consideración de este Organismo Nacional, la norma impugnada atenta contra el derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad, al ser estos los que garantizan que todas las autoridades actúen con base a lo que dispone la Constitución Federal y las leyes, lo que incluye, indudablemente, que se ajusten a su respectivo ámbito de competencias. En el caso de la autoridad legislativa, dicho mandato se traduce en que legisle sobre aspectos en los que se encuentra constitucionalmente facultado.

Sentadas esas bases, esta Comisión Nacional estima que tales estándares constitucionales fueron inobservados por el Congreso chiapaneco al crear la disposición impugnada, toda vez que versa sobre un impedimento que tienen las personas facilitadoras para actuar como testigo en un procedimiento penal, cuestión que necesariamente tiene que ser regulada por la legislatura federal, al constituirse como una disposición que es materia de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, cuya reglamentación –como se ha dicho– fue conferida exclusivamente al Congreso de la Unión por mandato expreso de la Norma Fundamental.

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

---

<sup>27</sup> **Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal**

“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.”

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.<sup>28</sup>

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 intervinientes (entre ellos de las personas facilitadoras), 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, aceptación de sujetarse al mecanismo, entre otras muchas otras cuestiones.

En concreto, se estima que la porción normativa señalada contenida en el artículo 10 de la Ley impugnada, es inconstitucional. A efecto de demostrar esa premisa, resulta indispensable traer a colación el texto de la disposición combatida, en contraste con lo dispuesto por la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal:

---

*Defendemos al Pueblo*

---

<sup>28</sup> **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.”

Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal	Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para el Estado de Chiapas
<p><b>Artículo 51. Obligaciones de los Facilitadores</b>            Son obligaciones de los Facilitadores:            I. - IV. (...)            V. Abstenerse de fungir como testigos, representantes jurídicos o abogados de los asuntos relativos a los Mecanismos Alternativos en los que participen;            (...)</p>	<p><b>Artículo 10.</b> Las Personas Facilitadoras no podrán actuar como testigos en los procedimientos jurisdiccionales relacionados con los asuntos que conozcan, <u><i>ni declarar en un procedimiento penal sobre cualquier dato o circunstancia relacionada con el ejercicio de sus funciones.</i></u></p>

De la comparación anterior, resulta inconcuso que el artículo 10, en la porción normativa impugnada, de la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para el Estado de Chiapas regula el mismo impedimento de las personas facilitadoras para ser testigo en algún procedimiento relacionado con los asuntos que conozcan –de índole penal–, a pesar de que su redacción no sea exactamente la misma que la de la Ley Nacional.

De manera coincidente, el legislador local explícitamente señaló que las personas facilitadoras **no podrán declarar**, es decir, actuar como testigos, en un procedimiento penal sobre cualquier circunstancia relacionada con sus funciones, previsión que ya está regulada en Ley Nacional, al ser el ordenamiento único en mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal.

En ese sentido, si la norma local establece la prohibición de las personas facilitadoras para actuar como testigos relacionados con los asuntos que conozcan en un proceso penal, ello se traduce en un impedimento para declarar en calidad de testigos en una causa penal, que se relacione con el ejercicio de sus funciones, es decir, derivado de un mecanismo alternativo de solución de controversias en **materia penal**.

En consecuencia, el Congreso local al prevé un supuesto normativo que ya se encuentra regulado en la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, invade la competencia exclusiva del legislador federal para regular en esa materia.

Cabe reiterar que el precepto combatido regula un aspecto que ya se encuentra establecido y determinado en la Ley Nacional multirreferida, lo que genera inseguridad jurídica a las personas, pues constituye 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; situación que contraviene el derecho a la seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad.

En suma, dado que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la facultad exclusiva del Poder Legislativo Federal para 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 que no existe una autorización constitucional que habilite a las legislaturas locales para regular cuestiones que ya se encuentran establecidas en la Ley Nacional referida, pues ello resulta innecesario e indisponible para el correcto desarrollo e implementación de esos mecanismos alternativos de solución de conflictos en procesos penales.

Por tal motivo, se solicita se declare la invalidez del artículo 10, en la porción normativa señalada, de la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para el Estado de Chiapas, ya que prevé una disposición que únicamente debe estar regulada en la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, pues de persistir su vigencia se traduciría en 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.

#### **B.2.b. Inconstitucionalidad del artículo 72, fracción VIII**

Como se explicó al principio de este concepto de invalidez, el derecho de seguridad jurídica exige a las autoridades que actúen de conformidad con lo que dispone la Constitución Federal.

En el caso que nos ocupa, existe una obligación emanada de los artículos 17, quinto párrafo, y 73, fracción XXIX-A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las disposiciones transitorias contenidas en el Decreto de reformas a la

Constitución Federal en materia de medios alternativos, consistente en que los ordenamientos que expidan los congresos locales deben de ser congruentes con lo previsto en la Ley General de la materia.

No obstante, este Organismo Constitucional aprecia que dicho mandato fue inobservado por el legislador chiapaneco, al prever que será causal de conclusión anticipada de los medios alternativos cuando el facilitador se niegue a firmar el Convenio por estimar que no cumple con los requisitos de fondo y forma, pues se considera que ello genera un efecto diferenciado al previsto en las leyes General y en la propia regulación local.

A efecto de demostrar lo anterior, se transcribe el contenido del artículo 72, fracción VIII, de la Ley impugnada:

*“Artículo 72. Son causales de conclusión anticipada de los Mecanismos Alternativos, las siguientes:  
I. – VII. (...)  
VIII. Cuando la Persona Facilitadora se niegue a suscribir el Convenio, por considerar que no cumple con los requisitos de forma y fondo previstos en esta Ley.”*

Tal como se observa, la disposición transcrita menciona un supuesto en el que se podrá concluir de manera anticipada un mecanismo alternativo, esto es, cuando la persona facilitadora se niegue a firmar el convenio al considerar que no cumple con los requisitos de forma y fondo.

Sin embargo, la **Ley General no establece esa hipótesis de conclusión anticipada**<sup>29</sup>. Aunque si bien es cierto nos encontramos frente a una materia concurrente en la que, además, el propio ordenamiento marco otorga la posibilidad de prever otras causas de terminación del mecanismo de conformidad con la misma Ley o las

---

<sup>29</sup> “Artículo 78. Son causales de conclusión anticipada del mecanismo alternativo de solución de controversias, las siguientes:

- I. Revelar las partes, información confidencial fuera del trámite del mecanismo;
- II. Dejar de asistir las partes a dos sesiones consecutivas sin justa causa;
- III. Manifestación de voluntad de alguna de las partes;
- IV. Cuando la persona facilitadora constate que alguna de las partes mantiene argumentos que impidan continuar con el trámite del mecanismo;
- V. Incurrir, cualquiera de las partes en un comportamiento irrespetuoso, agresivo o con intención notoriamente dilatoria;
- VI. Por la muerte de alguna de las partes, y
- VII. En los demás casos en que proceda dar por concluido el trámite del mecanismo de conformidad con esta Ley o las correspondientes del ámbito federal o local.”

correspondientes del ámbito federal o local, lo cierto es que la previsión normativa impugnada en el presente subapartado no es constitucional, porque se aparta de lo establecido en la ley marco. Precisamente, la Ley General contiene un efecto diferente para ese supuesto. Al respecto, los artículos 97 a 107 –que regulan los efectos del convenio– establecen:

- Los convenios firmados por las partes y suscritos por las personas facilitadoras privadas, en los que se involucren derechos de niñas, niños y adolescentes, derechos de terceros, derechos de personas víctimas de violencia o personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, deberán además ser presentados ante el Centro Público de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, para su revisión y validación, en los términos de la propia Ley y demás que resulten aplicables.

Para los efectos de la validación antes referida, la Persona Titular del Centro Público de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, tendrá un plazo máximo de treinta días hábiles, contados a partir del día siguiente a su recepción para pronunciarse sobre la validación.

- Los convenios firmados por las partes y suscritos por la persona facilitadora, que cumplan con los principios establecidos en el artículo 6 y las obligaciones previstas en el artículo 30, a partir de su registro e inscripción en el Sistema de Convenios correspondiente, tendrán efectos de cosa juzgada.
- Si de la revisión a que se refieren los artículos 97 y 110 de la indicada Ley, se advierte que dicho Convenio no cumple con algún requisito de ley, se deberá prevenir a la persona facilitadora para que en el plazo máximo de diez días hábiles lo subsane.
- Transcurrido dicho plazo sin que se dé cumplimiento a lo anterior y sin que medie causa justificada, se prevendrá directamente a las partes para que se subsane directamente ante el Centro en el que se originó el Convenio.
- En caso de no atenderse la prevención, se tendrá por no presentado el convenio, no se inscribirá en el Sistema de Convenios y en consecuencia no alcanzará el efecto de cosa juzgada.

De las siguientes reglas se puede desprender que habrá casos en que el Centro Público realizará la revisión y validación de los Convenios de forma oficiosa, cuando se involucren los derechos de niñas, niños y adolescentes, de terceros, de personas víctimas de violencia o personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad. También se puede colegir que en el Capítulo VII, Sección Segunda, denominado de los “Efectos del Convenio” de la Ley General se disponen reglas que permiten que a falta de alguno de los requisitos –de forma o fondo– se prevendrá a la persona facilitadora para que lo subsane y de no hacerlo, se prevendrá directamente a las partes, sino se cumple con ello, el **efecto es que se tendrá por no presentado el convenio**.

En el mismo sentido, los artículos 96 y 97 del ordenamiento local en la misma materia otorgan la posibilidad de que el facilitador o las partes, según corresponda, subsanen los requisitos faltantes, y en caso de no hacerlo, se tendrá por no presentado el convenio.

De ahí que este Organismo estime que **la hipótesis impugnada en incongruente no solo con el contenido de la Ley General, sino también de la local**, pues **ambos ordenamientos dan la posibilidad de subsanar la falta de alguno de los requisitos de forma y/o fondo** y solo en caso de no hacerlo, el efecto será que se tendrá por no presentado, más no constituirá la conclusión anticipada del mecanismo.

En otras palabras, tanto la Ley local como el ordenamiento marco prevén disposiciones que **dan la posibilidad de subsanar la falta** de alguno de los requisitos, sea de forma o fondo, sin que la falta de alguno de ellos tenga como efecto la conclusión anticipada del mecanismo alternativo, pues solo se tendrá por no presentado el convenio.

En este punto es importante señalar que los mecanismos alternativos de solución de controversias **son trámites flexibles**, de carácter no jurisdiccional, que tienen como fin la resolución de controversias de forma rápida y en los cuales impera la voluntad de las partes, siempre que el conflicto sea susceptible de resolverse de esa forma.

No obstante, se estima que la norma en combate soslaya la naturaleza y razón de ser de los medios alternativos de solución de controversias, ya que permite que sea la persona facilitadora quién –de forma discrecional y arbitraria– determine cuándo dar conclusión **anticipada** del mecanismo si a su juicio no se cumplen los requisitos de forma y fondo, sin dar la oportunidad a las partes de subsanar esas omisiones

para evitar su finalización adelantada, pese a que esta posibilidad está contemplada en el mismo ordenamiento; lo cual puede obstruir el objetivo de lograr la avenencia entre las partes de manera voluntaria, pacífica y benéfica para ambas de la manera más pronta y expedita, sin intervención de autoridades jurisdiccionales.

Toda vez que la redacción de la norma permite que se concluya de forma anticipada un mecanismo cuando la persona facilitadora considere que no cumple con los requisitos previstos en el ordenamiento, admite que de forma arbitraria aquella pueda dar por terminado ese medio de solución de controversias, sin optar previamente por enmendar la omisión, lo que para esta Comisión Nacional no resulta válido.

Se reitera, se considera que la norma cuestionada no es constitucional porque además de que no está prevista en la Ley General, se contrapone a otras disposiciones de la Ley marco, ya que admite que se dé por concluido de forma anticipado el mecanismo, soslayando la posibilidad legal de que las partes pueden subsanar la falta de alguna de las exigencias de validez del convenio, aunado a que no toma en cuenta si ya se había llegado a un acuerdo, en contravención a los principios de acceso a la justicia alternativa y de autonomía de la voluntad que rigen estos mecanismos.

No debe perderse de vista que primero de esos principios funge como una garantía que tiene toda persona para el acceso efectivo a una justicia distinta a la jurisdiccional, de carácter confidencial, voluntaria, completa, neutral, independiente, **flexible**, igualitaria, legal, pronta y expedita a través de los mecanismos alternos a los procesos jurisdiccionales para la solución de controversias.

Por su parte, es importante tener presente que el ordenamiento busca garantizar la autonomía de la voluntad de las partes, entendida como su libertad para autorregular sus intereses en la participación de los MASC, por lo que, si es su voluntad y por acuerdo deciden resolver su conflicto de alguna manera y ello está permitido por la Ley General y local, no debería existir ningún impedimento para atender su solicitud, pues recordemos que una de las características de los MASC es arribar a una solución de manera eficiente, pacífica y pronta.

No pasa inadvertido que si bien el artículo 30 de la Ley local establece obligaciones que dotan a los facilitadores de competencia para determinar cuándo un asunto es

susceptible de ser resuelto a través de los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como verificar que los convenios cumplan con los requisitos de existencia y validez, lo cierto es que, de las disposiciones que integran las leyes local y General en la materia, no es posible validar que efectivamente le corresponda a los facilitadores concluir de forma anticipada un mecanismo, pues en caso de que falte un requisito de forma y/o fondo se deberá solicitar que se subsane la omisión o irregularidad y solo en caso de que no se hubiere atendido, ello solo dará lugar a que no se tenga por presentado el convenio.

Además, es relevante mencionar que quien elabora el convenio es la persona facilitadora, por lo que negarse a suscribir un documento que él mismo realizó es incongruente, ya que en todo caso debió haber subsanado la falta de alguno de los requisitos y no dar por concluido de forma anticipada el mecanismo.

En suma, se estima que la previsión impugnada modifica las bases de la Ley General, respecto de los efectos que tendrá la falta de alguno de los requisitos en el convenio, según el cual se debe tener por no presentado, sin que ello de lugar a la conclusión anticipada del mecanismo, lo cual incluso podría desnaturalizar su función y limitar los alcances de estas formas alternativas de solución de controversias.

En conclusión, el artículo 72, fracción VIII, de la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para el Estado de Chiapas es incompatible con el parámetro de regularidad constitucional vigente, toda vez que no es congruente con las bases y principios previstos en la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, en contravención al derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad.

**SEGUNDO.** Los artículos 34, fracción IV, y 113, fracción I, letra d, de la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para el Estado de Chiapas, establecen los requisitos que han de satisfacer las personas que deseen obtener la certificación de facilitadora y de facilitadora en materia administrativa, respectivamente, entre los que se encuentran:

- **No haber sido condenado por mediante sentencia por delito doloso.**
- **No haber sido condenado por alguno de los delitos regulados en los artículos 109 y 110 de la Constitución local.**

Al respecto, se estima que el primero de ellos es *sobreinclusivo* e irrazonable porque comprende un gran cúmulo de supuestos de exclusión, sin que sea posible advertir la posible relación entre las conductas cometidas y las funciones inherentes al empleo, por lo que constituye una distinción injustificada.

Por su parte, la exigencia de no haber sido condenado por alguno de los delitos regulados en los artículos 109 y 110 de la Constitución local, genera inseguridad jurídica a los destinatarios de las normas, pues los señalados preceptos no contienen ninguna conducta delictiva.

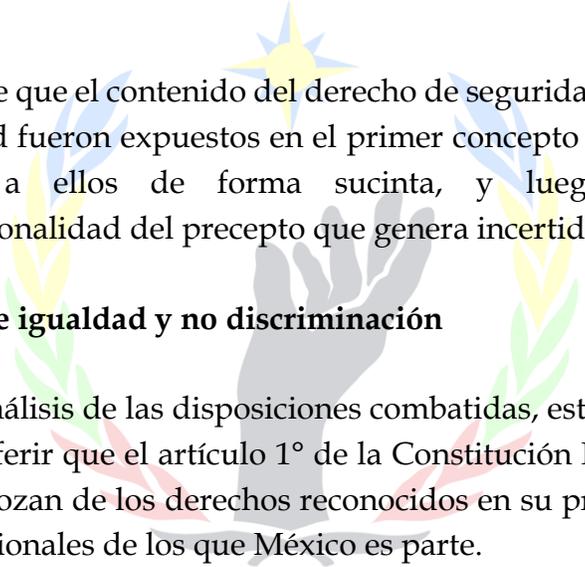
En el presente concepto de invalidez se argumentará la incompatibilidad de los artículos 34, fracción IV, y 113, fracción I, letra d, de la Ley impugnada con el parámetro de regularidad constitucional.

Primeramente, a juicio de este Organismo Nacional, la exigencia prevista en el artículo 34, fracción IV, de la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para el Estado de Chiapas trasgrede el derecho de igualdad y no discriminación, al constituir un requisito desproporcionado y *sobreinclusivo*, ya que tiene por efecto excluir de forma automática e injustificada a un sector de la población de la posibilidad de acceder al empleo de referencia, sin que sea posible advertir la posible relación entre las conductas cometidas y las funciones inherentes al puesto, creando una condición estigmatizante en su perjuicio, por lo que transgrede el derecho de igualdad y no discriminación.

Por otra parte, el requisito contenido en el artículo 113, fracción I, letra d, de la Ley mencionada, referente a que quienes deseen obtener la certificación de persona facilitadora en materia administrativa, no deben de haber sido condenadas por los delitos señalados en los artículos 109 y 110 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, lo cual, se estima genera incertidumbre jurídica a las personas destinatarias de las normas, ya que los artículos a los que hace referencia no contienen ninguna tipificación delictiva, lo que resta claridad respecto de cuáles serán los delitos que impiden el acceso al empleo de persona facilitadora.

Dado que los argumentos que sostienen la inconstitucionalidad de las dos disposiciones tildadas de inconstitucionales son diversos, se estima pertinente abordar su invalidez de forma separada.

Para plantear los argumentos que evidencian la inconstitucionalidad de los preceptos reclamados, el concepto de invalidez se estructura de la siguiente manera:

- 
- a) En un primer apartado se expondrá el contenido y los alcances del derecho a la igualdad y no discriminación, para evidenciar el vicio de inconstitucionalidad contenido en el requisito de no haber sido condenado mediante sentencia ejecutoriada por delito doloso, concluyendo que no supera un escrutinio ordinario de proporcionalidad o de simple razonabilidad, de conformidad con los precedentes sostenidos por ese Alto Tribunal.
- b) En virtud de que el contenido del derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad fueron expuestos en el primer concepto de invalidez, se hará referencia a ellos de forma sucinta, y luego se abordará la inconstitucionalidad del precepto que genera incertidumbre.

#### **A. Derecho de igualdad y no discriminación**

Para iniciar con el análisis de las disposiciones combatidas, esta Comisión Nacional estima pertinente referir que el artículo 1° de la Constitución Federal reconoce que todas las personas gozan de los derechos reconocidos en su propio texto y en el de los tratados internacionales de los que México es parte.

Asimismo, establece la prohibición de discriminar en razón del origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o por cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Esta prohibición de discriminación es extensiva a todas las autoridades del Estado, en sus respectivos ámbitos de competencia.

De esta manera, el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico, de tal suerte que todo tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es *per se* incompatible con la misma.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup>Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.) del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, p. 112, del rubro: “**PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.**”

De forma particular, en el ámbito legislativo, el creador de la norma tiene el deber de cuidar el contenido de las leyes, a fin de que las palabras y oraciones utilizadas no conduzcan a una desigualdad o discriminación. Es decir, el deber de cuidado a cargo del legislador impone velar por el contenido de las normas jurídicas que formula para no incurrir en un trato diferenciado injustificado.<sup>31</sup>

Es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria. Es decir, son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación: la distinción es razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en el detrimento de los derechos humanos de una persona.<sup>32</sup>

Así, resulta contraria al parámetro de regularidad constitucional toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.<sup>33</sup>

Ese Alto Tribunal ha sostenido reiteradamente que el derecho fundamental a la igualdad reconocido en la Constitución Federal no implica establecer una igualdad unívoca ante las diferentes situaciones que surgen en la realidad, sino que se refiere a una igualdad de trato ante la ley. Esto es, que el emisor de la norma puede prever situaciones fácticas que requieren un trato diferente. Sin embargo, éste debe sustentarse en criterios razonables y objetivos que lo justifiquen, sin dejarlo al capricho o voluntad del legislador.<sup>34</sup>

Conforme al desarrollo jurisprudencial de ese Tribunal Constitucional, ha quedado establecido que no sólo se otorga a las personas la garantía de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley misma, es decir, en relación con el contenido de ésta, por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en

---

<sup>31</sup> Véase la tesis 2a. XII/2017 (10a.) de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo II, p. 1389, del rubro: “**DISCRIMINACIÓN. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE NO USAR PALABRAS QUE GENEREN ESE EFECTO.**”

<sup>32</sup> Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), nota 30 *supra*.

<sup>33</sup> *Ídem*.

<sup>34</sup> Tesis 1a. CXXXVIII/2005, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, noviembre de 2005, p. 40, del rubro: “**IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO.**”

otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido. Por lo anterior, en los casos en que la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos, debe analizarse si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación constitucionalmente vedada.<sup>35</sup>

Asimismo, ese Tribunal Pleno ha señalado que las razones de exclusión no sólo surgen por las desigualdades de hecho, sino también por complejas prácticas sociales, económicas e, incluso, prejuicios y sistemas de creencias que desplazan a grupos de ámbitos en los que de un modo u otro están insertos.<sup>36</sup>

Si bien el principio de igualdad no implica que todas las personas deban encontrarse en todo momento y en cualquier circunstancia en absoluta igualdad, lo cierto es que el mismo hace referencia a la situación en la cual todos aquellos individuos ubicados en escenarios de hecho similares reciban siempre el mismo trato; por tanto, toda diferencia en el tratamiento a las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y no exista justificación razonable para tal distinción, será discriminatoria.

Como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios:

- **Igualdad ante la Ley:** obliga, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma *Litis*, salvo cuando consideren que debe apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.

---

<sup>35</sup> Tesis jurisprudencial 1a./J. 55/2006, de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 75, del rubro: “**IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.**”

<sup>36</sup> Amparo directo en revisión 466/2011, resuelto en sesión de 23 de febrero de 2015, por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

- **Igualdad en la Ley:** opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.<sup>37</sup>

Adicionalmente, ese Tribunal Constitucional ha sustentado que la igualdad es un principio adjetivo que se predica siempre de algo y que, por tanto, se define y actualiza progresivamente a través del tiempo y a la luz de una multiplicidad de factores sociales, culturales, económicos, políticos, entre otros.<sup>38</sup>

En el ámbito internacional, el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíbe la discriminación de derecho, no sólo en cuanto a los derechos contenidos en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y a su aplicación; es decir, si un Estado establece en su derecho interno disposiciones que resulten discriminatorias, incumple con la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. Si, por el contrario, la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana en relación con las categorías protegidas por el citado artículo.<sup>39</sup>

En esa tesitura, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva 18/03 sostuvo que el principio de igualdad ante la ley y no discriminación pertenece al *ius cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico.

Hoy día no se admite ningún acto jurídico que entre en conflicto con dicho principio fundamental, en tanto no se admiten tratos discriminatorios en perjuicio de ninguna persona por motivos de género, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad,

---

<sup>37</sup> Tesis de jurisprudencia 1a./J. 124/2017 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, p. 156, del rubro: “**DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. SU ÁMBITO MATERIAL DE VALIDEZ A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.**”

<sup>38</sup> *Ídem.*

<sup>39</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Duque vs Colombia, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26 de febrero de 2016, párrafo 91.

situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.<sup>40</sup>

Así, el Tribunal regional consideró que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación.

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

Como se hizo referencia en el apartado anterior, al ser distintos los motivos que sustentan la invalidez de las normas reclamadas, se abordarán de manera separada la invalidez de los preceptos impugnados.

### **B.1. Requisito de no haber sido condenada mediante sentencia ejecutoriada por delito doloso**

Una vez acotado el alcance del derecho que se estima vulnerado, en el presente apartado se desarrollarán las razones por las que este Organismo Nacional considera que el artículo 34, fracción IV, de la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para el Estado de Chiapas es incompatible con el parámetro de regularidad constitucional, específicamente, porque transgrede el derecho de igualdad y no discriminación.

Previo a la exposición de los argumentos que develan la inconstitucionalidad de la disposición en combate, resulta pertinente identificar plenamente su contenido normativo, el cual expresamente prevé:

*“Artículo 34. Son requisitos para obtener la certificación como Persona Facilitadora:*

*I. - III. (...)*

*IV. No haber sido condenada mediante sentencia ejecutoriada por delito doloso.”*

---

<sup>40</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 18/03 “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, párr. 101.

De lo transcrito, se advierte que el precepto cuestionado en el presente medio de control de constitucionalidad establece que para obtener la certificación de persona facilitadora se requiere no haber sido sentenciado por delito doloso.

Esta Comisión Nacional considera que dicha exigencia resulta contraria al derecho de igualdad y no discriminación, reconocido en la Norma Fundamental, así como en diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos que fueron citados y puntualizados con antelación.

En efecto, este Organismo advierte que, en general, por la configuración de la disposición cuestionada, el requisito impide de manera injustificada que las personas que se encuentran en esa hipótesis puedan fungir como persona facilitadora en el Centro Estatal de Justicia Alternativa o en un Centro Privado de mecanismos alternativos de solución de controversias.

Lo anterior, porque la exigencia de no haber sido sentenciado por la comisión de delitos dolosos limita de forma genérica los derechos de las personas que se encuentran dentro de esos supuestos de exclusión, pues no se considerará el tipo de pena impuesta, o si ya fue cumplida o no, ni tampoco si las conductas por las cuales el sujeto fue sancionado se relacionan o no con las funciones que deba desempeñar con motivo del cargo.

Es otras palabras, el aludido requisito ocasiona un amplio espectro de exclusión, al prever una multiplicidad de supuestos que no consideran si las conductas infractoras que engloban guardan relación estrecha o manifiesta con las funciones a desempeñar, ni establecen ningún tipo de parámetro que acote dicha exigencia.

A juicio de esta Institución Autónoma, no es constitucionalmente válido que, por regla general, se obstaculice el acceso al desempeño de ese puesto a las personas que hubieren cumplido una pena o sanción, sobre todo cuando ya cumplieron con ésta, dado que tal medida se traduce en una exclusión injustificada y discriminatoria para quienes se encuentren en tal hipótesis, pues se les impide desempeñarse como facilitadores públicos o privados en condiciones de igualdad en relación con quienes no se encuentran en ese supuesto.

Ahora, conviene manifestar que este Organismo Autónomo tampoco desconoce que los derechos humanos no son absolutos y que admiten restricciones; sin embargo,

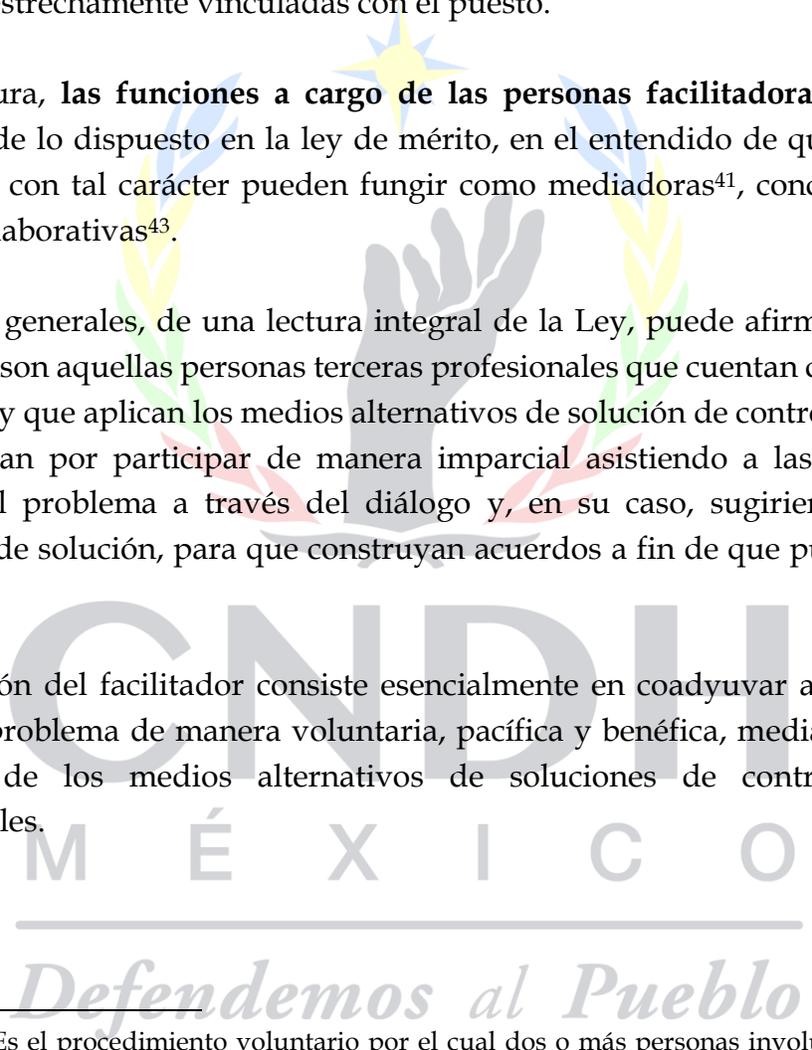
para que tales limitaciones sean válidas, deben examinarse cuidadosamente para dilucidar si son proporcionales, objetivas y razonables.

A este respecto, esta Comisión Nacional considera que, para que una restricción de esa naturaleza sea válida, debe examinarse en relación con las funciones y obligaciones que tiene el empleo de persona facilitadora y, una vez hecho lo anterior, señalar con precisión únicamente las calidades y las conductas ilícitas que se encuentran estrechamente vinculadas con el puesto.

En esa tesitura, **las funciones a cargo de las personas facilitadoras** se pueden desprender de lo dispuesto en la ley de mérito, en el entendido de que quienes se desempeñen con tal carácter pueden fungir como mediadoras<sup>41</sup>, conciliadoras<sup>42</sup> o abogadas colaborativas<sup>43</sup>.

En términos generales, de una lectura integral de la Ley, puede afirmarse que los facilitadores son aquellas personas terceras profesionales que cuentan con la debida certificación y que aplican los medios alternativos de solución de controversias, que se caracterizan por participar de manera imparcial asistiendo a las partes para solucionar el problema a través del diálogo y, en su caso, sugiriendo posibles alternativas de solución, para que construyan acuerdos a fin de que puedan zanjar su conflicto.

Así, la función del facilitador consiste esencialmente en coadyuvar a las partes a arreglar su problema de manera voluntaria, pacífica y benéfica, mediante el uso y de alguno de los medios alternativos de soluciones de controversias no jurisdiccionales.



<sup>41</sup> **Mediación.** Es el procedimiento voluntario por el cual dos o más personas involucradas en una controversia o conflicto, a las cuales se les denomina mediadas, buscan y construyen una solución satisfactoria a la misma o previenen una futura, con la asistencia de una tercera persona imparcial denominada facilitadora. (Artículo 6, fracción III).

<sup>42</sup> **Conciliación.** Es el procedimiento voluntario por el cual las Partes en una controversia o conflicto, con la asistencia de una tercera persona imparcial denominada facilitadora, habilitada para realizar recomendaciones o sugerencias, construyen un acuerdo que pone fin a una controversia. (Artículo 6, fracción IV).

<sup>43</sup> **Negociación Colaborativa.** Es el mecanismo por virtud del cual las Partes, con la asistencia de una o más Personas Abogadas Colaborativas, solucionan a través del diálogo y de forma pacífica, un conflicto. (Artículo 6, fracción II).

Dicha función medularmente conciliadora, mediadora y conciliativa trae aparejada diversos deberes y obligaciones descritos en el artículo 22 de la Ley impugnada, entre ellas:

- Ejercer con probidad y eficiencia las funciones encomiadas.
- Determinar si el asunto que le corresponde conocer es susceptible de ser resuelto a través de la aplicación de los Mecanismos Alternativos,
- Conducir el Mecanismo Alternativo de solución de controversias en forma clara y ordenada.
- Verificar la identidad y personalidad de las Partes y terceros relacionados e intervinientes.
- Cumplir con los principios establecidos en las leyes de la materia, en todos los asuntos que participen.
- Verificar que los Convenios reúnan los requisitos de existencia y validez.
- Vigilar que en los trámites y durante todas las etapas de los procesos de Mecanismos Alternativos en los que intervengan, no se afecten derechos humanos, irrenunciables de las Partes, de terceros y disposiciones de orden público.
- Informar a las Partes, desde el inicio, la naturaleza y objeto del trámite de los Mecanismos Alternativos, así como el alcance jurídico del convenio, explicando con claridad las consecuencias de su eventual incumplimiento.
- Redactar los Convenios, pudiendo auxiliarse de una persona abogada con cédula profesional para elaborar y revisar los efectos legales y registro del mismo, cuando la Persona Facilitadora no se encuentre legalmente autorizada para ejercer la profesión de abogada o licenciada en derecho.
- Verificar la disponibilidad de los bienes y derechos que sean objeto de la suscripción del Convenio.

- Rendir los informes que le requiera el Centro Estatal de Justicia Alternativa en los plazos y términos solicitados.
- Hacer del conocimiento de las autoridades competentes la información que revele un delito perseguible de oficio que se esté cometiendo o cuya consumación sea inminente.

Con base a lo anterior, es dable afirmar que quien funja como persona facilitadora tiene la función sustancial de ayudar a las partes a arreglar un conflicto de manera pacífica, para lo cual, el ordenamiento le otorga atribuciones de conducción, verificación de requisitos de los convenios y de fe pública, entre otros; ello, para el debido desarrollo de los mecanismos alternativos de solución de controversias.

En ese orden de ideas, las atribuciones de las personas facilitadoras es intervenir como terceros imparciales en la resolución de un conflicto entre personas, para lo cual tiene a su cargo vigilar, revisar, verificar y conducir el trámite de los mecanismos alternativos de solución de controversias; en otras palabras, desempeñan funciones de vigilancia y conducción de esos mecanismos en sus funciones de persona mediadora, conciliadora y abogada colaborativa para el debido desarrollo de esos medios de solución.

Es menester precisar que este Organismo Nacional reconoce la importancia y trascendencia de las funciones que desempeñan las personas facilitadoras de los mecanismos alternativos de solución de controversias. Empero, la imposición de requisitos como el que se combate en el presente escrito no resulta admisible conforme a nuestro orden constitucional, porque se trata de una prohibición tan abiertamente irrazonable en tanto que, por su redacción genérica, admite un amplio espectro de supuestos de exclusión que en varios casos puede resultar desproporcionado.

*Defendemos al Pueblo*

En efecto, la amplitud de la norma impide el análisis minucioso entre esas atribuciones y las conductas por las cuales fue sancionada la persona, ya que las restricciones son demasiado amplias. Por lo que, pese a que quien se desempeñe como persona facilitadora efectúa atribuciones muy importantes para la resolución de controversias, lo cierto es que tampoco existe justificación objetiva que permita que las exclusiones aludidas sean válidas.

Máxime que la naturaleza de los mecanismos alternativos de solución de controversias no tiene carácter de jurisdiccional, pues las partes llegan a la solución de común acuerdo contando con libertad para autorregular sus intereses y relaciones personales y jurídicas, a través de la formalización de sus acuerdos en un escrito denominado “*convenio*”.

Incluso, la ley no prevé como requisito para obtener la certificación de persona facilitadora tener la licenciatura en Derecho, pues basta con que tenga título y cédula profesional de estudios en licenciatura, dado que su función es vigilar la conducción del trámite del mecanismo en términos de la ley.

Así, toda vez que las funciones del facilitador se dirigen a asistir a las partes para remediar el problema a través del diálogo y, en su caso, sugerir posibles alternativas de solución, es que no se trata de una función que se relacione con la procuración ni con la administración de justicia formal ni material, sino con la implementación de mecanismos alternativos de solución de controversias no jurisdiccionales, que se rigen por la **autonomía de la voluntad de las partes en conflicto**, por lo que el facilitador ni siquiera tiene la facultad de imponer o decidir la solución al problema.

En esa medida, no se advierte cómo una persona que en el pasado fue condenada por la comisión de cualquier delito doloso, pueda verse impedida de manera justificada de ejercer la labor de facilitador, si es que cuenta con el perfil profesional requerido para tal efecto.

Con base a lo hasta aquí expuesto, esta Comisión Nacional estima que el requisito controvertido no está justificado de forma objetiva, por lo que tienen el efecto de excluir a las personas que se encuentran en dichas hipótesis; pues dada la generalidad y amplitud de las normas; esto es, la *sobreinclusión* que las caracteriza, **generan un escenario absoluto de prohibición al abarcar un cúmulo de supuestos que inclusive impiden realizar un análisis comparativo entre las funciones y las conductas ilícitas cometidas que, en su caso, permitirían verificar la razonabilidad de la medida.**

En esa tesitura, se desprende que la disposición tildada de inconstitucional comprende múltiples hipótesis o situaciones en las que no existe relación alguna con las funciones a desempeñar, o que no implican necesariamente un cuestionamiento sobre las capacidades necesarias de la persona para desempeñar con probidad y eficiencia las funciones.

En otras palabras, la generalidad y amplitud de la exigencia reclamada, al ser *sobreinclusiva*, provoca un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad al citado puesto a quienes se encuentran en esa hipótesis, pues si bien es cierto buscan cierta probidad y honestidad de las y los aspirantes, de manera que se garantice que la ejecución de sus labores sea regular y conforme al principio de legalidad, también lo es que desborda su objetivo y terminan por excluir a quienes pretenden reinsertarse a la sociedad.

Es necesario insistir en que el mencionado requisito tiene tal alcance que resulta **extremadamente amplio**, al contener un gran número de casos o supuestos de exclusión, pues admite que, por ejemplo, una persona que en el pasado hubiese cometido los delitos descritos en el Código Penal para el Estado de Chiapas de aviso falso a los servicios de emergencia<sup>44</sup>, bigamia<sup>45</sup>, o bien, el de daño<sup>46</sup>, quedarán imposibilitadas de acceder a los empleos en comento, aunque ello no merme sus calificaciones, capacidades o competencias para el debido desempeño de las actividades inherentes al empleo.

En todo caso, la legislatura estatal debió haber **acotado lo más posible la exigencia impugnada**, de forma que únicamente se restringiera el acceso a las personas que aspiren a desempeñarse como facilitadoras cuando hayan cometido conductas ilícitas realmente gravosas y que se encuentren estrechamente vinculadas con sus funciones, de forma tal que permitan válidamente poner en duda que la o el aspirante en cuestión vaya a ejercer de manera proba, íntegra y honesta sus atribuciones.

Es decir, el Congreso chiapaneco realizó una distinción que no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, pues exigir que la persona no haya sido sentenciada por delito doloso

---

<sup>44</sup> “Artículo 378 Ter.- A quien realice una llamada o aviso falso a los servicios de emergencia o su equivalente, se impondrá de cuatro meses a cuatro años de prisión y multa de veinte a doscientos días de salario diario mínimo vigente en el Estado.

Se impondrá pena de dos meses a dos años de prisión y multa de diez a cien días de salario diario mínimo vigente en el Estado, a quien dolosamente facilite los medios para realizar una llamada o aviso falso a los servicios de emergencia o su equivalente.”

<sup>45</sup> “Artículo 268.- Comete el delito de bigamia el que, estando unido con una persona en matrimonio no disuelto ni declarado nulo, contraiga nuevo matrimonio con las formalidades legales.

Al que cometa el delito de bigamia, se le aplicará una sanción de uno a seis años de prisión y multa de diez a cincuenta días de salario.”

<sup>46</sup> “Artículo 312.- Comete el delito de daño, el que por cualquier medio destruya o deteriore una cosa ajena o propia en perjuicio de otra”.

no tiene una justificación objetiva en función del desempeño del multirreferido empleo.

Por ello, el requisito controvertido excluye automáticamente y sin distinción a todas las personas que han cumplido una pena –bajo la hipótesis prevista en la exigencia en combate– y que se han reinsertado en la sociedad, creando así una condición estigmatizante en su perjuicio.

En suma, el requisito impugnado, relativo a no haber sido condenado mediante sentencia ejecutoriada por delito doloso resulta *sobreinclusivo*, ya que conlleva las siguientes implicaciones:

- No distingue entre delitos graves y no graves.
- No contiene límite temporal, en cuanto a si la sanción fue impuesta hace varios años o recientemente.
- No distingue entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.
- No distingue entre delitos cuyo bien jurídico tutelado pueda impactar o esté relacionado con las funciones del cargo y delitos cuyo bien tutelado no tengan conexión con el cargo a desempeñar<sup>47</sup>.

De este modo, la diversidad de posibles supuestos comprendidos en la hipótesis normativa impugnada impide valorar si tiene relación directa con las capacidades o calidades necesarias para fungir como persona facilitadora en el Centro Estatal de Justicia Alternativa o en un Centro Privado de mecanismos alternativos de solución de controversias.

Se reitera, la mencionada exigencia no guarda ninguna relación con las actividades que se realiza en el referido cargo, por lo que se erige como una norma contraria al derecho de igualdad y no discriminación, porque si bien la misma se encuentra dirigida a todas aquellas personas que puedan obtener la certificación para ejercer como facilitadora, lo cierto es que se establece una distinción que no necesariamente tiene una relación estrecha con la configuración de un perfil personal inherente al tipo de funciones a desempeñar en ese empleo<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 164/2021, dictada por el Pleno de ese Alto Tribunal Constitucional el 26 de septiembre de 2022, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, párr. 44.

<sup>48</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 164/2021, *op. cit.*, párr. 46.

Consecuentemente, el requisito cuestionado resulta discriminatorio por generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para obtener la certificación de persona facilitadora, además de propiciar supuestos de discriminación, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones de aquellas personas que buscan reintegrarse socialmente mediante el desempeño de un empleo.

En conclusión, la exigencia prevista en la disposición impugnada es inválida, toda vez que obstaculiza el acceso a un puesto a aquellas personas que se encuentran en los supuestos que contiene, en igualdad de condiciones.

A propósito, en diversos precedentes<sup>49</sup> esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho patente que el estudio para determinar la constitucionalidad de los requisitos que establezcan distinciones entre personas que hayan sido sancionadas penalmente y aquellas que no se encuentran en esas hipótesis para acceder a un cargo o empleo determinado, debe realizarse través de un escrutinio ordinario o de razonabilidad, ya que dichas exigencias no constituyen una categoría sospechosa, pero sí se traduce en una distinción entre las personas que se colocan en dicho supuesto y quienes no.

En ese sentido, toda vez que en el presente caso el Congreso local realizó distinciones injustificadas en perjuicio de las personas que en el pasado han sido sentenciadas por algún delito doloso, que constituyen un impedimento para desempeñarse como persona facilitadora en el Centro Estatal de Justicia Alternativa o en un Centro Privado de mecanismos alternativos de solución de controversias, en igualdad de circunstancias que aquellas que no se encuentran en tales situaciones, este Organismo Autónomo procederá a analizar la constitucionalidad de las normas a través de un *test* de escrutinio ordinario.

*Defendemos al Pueblo*

---

<sup>49</sup> Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018, 86/2018, 50/2019, 83/2019, 57/2019, 83/2019, 106/2019, 125/2019, 112/2020, 117/2020, 192/2020, 203/2020, 300/2020, 41/2021, 50/2021, 56/2021, 57/2021, 85/2021, 62/2021, 70/2021, 87/2021, 92/2021, 96/2021, 101/2021, 111/2021, 125/2021, 138/2021, 149/2021, 153/2021, 164/2021, 165/2021, 175/2021, 23/2022 y 64/2022, 74/2022, 79/2022, 133/2022, 139/2022, 155/2022, 35/2023, 84/2023, 155/2023, 205/2023 y 226/2023, entre otras.

### **Test ordinario de proporcionalidad.**

Conviene reiterar que el requisito en combate que deben acreditar las personas que pretenden obtener la certificación para desempeñarse como persona facilitadora en el Centro Estatal de Justicia Alternativa o en un Centro Privado de mecanismos alternativos de solución de controversias en el estado de Chiapas, tiene el efecto de excluir a quienes se encuentran en la hipótesis prevista.

Por ende, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que tal exigencia transgrede el derecho de igualdad de las personas que se encuentren en esas situaciones, en virtud de que no existe una relación lógica y evidente entre la exigencia impuesta y las funciones a desempeñar en dicho empleo.

Ahora bien, conforme lo sostuvo ese Alto Tribunal Constitucional en la sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 85/2018 y en otros precedentes, previo al análisis constitucional de las normas que se estiman transgresoras del principio de igualdad, debe satisfacerse tres puntos: i) determinar si existe una distinción con la medida legislativa; ii) elegir el nivel de escrutinio que deberá aplicarse, y iii) desarrollar cada una de las etapas del *test* elegido.

En cuanto al primero –como se ha insistido en líneas previas– se considera que la disposición impugnada **establece distinciones** para acceder al empleo señalado entre las personas que fueron sentenciadas por la comisión de un delito doloso, frente aquellas que no se ubican en ese supuesto.

De esa manera, el diseño normativo constituye una exclusión injustificada, en detrimento de los derechos fundamentales de las personas que se encuentran en dicho supuesto, pues les impide obtener el certificado de persona facilitadora en el Centro Estatal de Justicia Alternativa o en un Centro Privado de mecanismos alternativos de solución de controversias, generando un régimen diferenciado sobre un supuesto de hecho idéntico.

Con la finalidad de llegar a tal conclusión y en relación con el segundo punto, esta Institución Nacional estima indispensable basarse en un análisis ordinario de constitucionalidad de las normas reclamadas, de conformidad con lo determinado por ese Alto Tribunal en diversos precedentes cuando ha estudiado ese tipo de requisitos para acceder a un cargo o empleo.

En ese sentido, es oportuno precisar que, conforme a lo sustentado por ese Tribunal Constitucional, cuando la medida legislativa de que se trate no hace una distinción basada en una categoría sospechosa –un factor prohibido de discriminación– entonces corresponde realizarla mediante un escrutinio ordinario, conforme a los siguientes parámetros:

1. Finalidad constitucionalmente válida o legitimidad de la medida.
2. Instrumentalidad de la medida.
3. Proporcionalidad.<sup>50</sup>

Sobre el primer punto, debe examinarse si la distinción cumple con una finalidad constitucionalmente válida, es decir, basta con determinar si la medida legislativa persigue una finalidad admisible, más no imperiosa, en nuestro ordenamiento jurídico.

Respecto del segundo punto del escrutinio, debe analizarse si la medida resulta racional para su consecución, es decir, si guarda una relación identificable de instrumentalidad respecto de ella. A diferencia de un escrutinio estricto, en esta etapa basta con que los medios utilizados por el legislador estén encaminados de algún modo a la finalidad que se persigue, sin ser necesario que sean los más idóneos.

En la última etapa del test de escrutinio ordinario, se debe determinar si la medida constituye un medio proporcional que evite el sacrificio innecesario de otros derechos, de modo que no exista un desbalance entre lo que se consigue con la medida legislativa y los costos que impone desde la perspectiva de otros intereses y derechos constitucionalmente protegidos.

Explicado el escrutinio de proporcionalidad, esta Comisión Nacional procede aplicarlo en el caso concreto para determinar si la norma supera el referido examen.

En la especie, se advierte que el requisito impugnado podría cumplir con la primera grada del *test*, en virtud de que busca generar las condiciones propicias para que quien acceda al referido empleo tengan el perfil necesario, es decir, sea recto, probo,

---

<sup>50</sup> Tesis aislada P. VIII/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIV, agosto de 2011, p.33, de rubro: *“IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES”*.

honorable, entre otras cualidades que el Congreso pudo estimar que no los reúnen las personas que se encuentran dentro del supuesto de la norma controvertida.

En cuanto a la segunda etapa del escrutinio, se considera que la medida legislativa reclamada **no tiene relación directa, clara e indefectible**, para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de contar con personas facilitadoras probas, adecuadas y eficientes.

Lo anterior, en primer término, porque no existe base objetiva para determinar que una persona que no ha sido sentenciada por la comisión de delito doloso *siempre* ejercerá las funciones correspondientes al empleo con rectitud, probidad y honorabilidad o que quienes sí se encuentren en esas hipótesis *per se* no ejercerán sus labores de forma adecuada, o que carezcan de los expresados valores, ni mucho menos que no tengan la aptitud necesaria para cumplir con sus funciones con eficiencia, aptitud, rectitud o conocimiento en *ningún caso*. Suponer que una persona que en el pasado cometió algún delito *nunca* será adecuada para desempeñar un trabajo, no hace más que reforzar un estigma social que reitera y reproduce estereotipos que atentan contra la dignidad de las personas, cuyo efecto inmediato será convalidar, desde las instituciones normativas, situaciones de discriminación.

Por tanto, no se advierte que el precepto normativo controvertido tenga una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido que persiguió el Congreso local, por lo que es claro que se traduce en una medida que atenta contra el derecho de igualdad. En esa virtud, resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, pues es inconcuso que la norma impugnada contradice el parámetro de regularidad constitucional.

En suma, atendiendo a los elementos descritos, el requisito impugnado no aprueba un escrutinio ordinario de razonabilidad, por lo que resulta transgresor de derechos humanos, ya que dicha exigencia no guarda relación directa, clara e indefectible para el cumplimiento del fin constitucionalmente válido, que pudiera ser el ejercicio idóneo de las funciones que corresponde al empleo relativo a ser persona facilitadora en el Centro Estatal de Justicia Alternativa o en un Centro Privado de mecanismos alternativos de solución de controversias del estado de Chiapas.

A mayor abundamiento, debe considerarse que el hecho de que una persona haya sido condenada por la comisión de algún delito doloso, forma parte de su vida privada, de su pasado y su proyección social; por ello, no es dable que por esa razón

se les impida participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad, como lo es el desempeñarse en un empleo.

En conclusión, debe declararse la inconstitucionalidad del requisito reclamado porque genera una diferenciación injustificada, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar el mencionado puesto, pues dicha distinción tiene como efecto obstaculizar el acceder a un empleo a aquellas personas que se encuentran en el aludido supuesto, por lo que debe declararse su invalidez y ser expulsada del orden jurídico chiapaneco.

## **B.2. Inconstitucionalidad del artículo 113, fracción I, letra d**

Para el estudio de la norma cuestionada, resulta relevante citar textualmente su contenido:

*“Artículo 113. Son requisitos para las Personas Facilitadoras en materia administrativa:  
I. Para las Personas Facilitadoras servidoras públicas de la Administración Pública Local:  
a. a c. (...)  
d. No haber sido condenada por delitos de los señalados en el artículo 109 y 110 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas.  
(...)”*

Como se desprende, la norma transcrita establece que, para poder ejercer la función de persona facilitadora en materia administrativa en el ámbito público, se deberá acreditar no haber sido condenado por algún delito que pudiera estar previsto en los artículos 109 y 110 de la Constitución chiapaneca.

A efecto de dotar de contenido a la norma en estudio, es necesario conocer lo previsto en los artículos de la Constitución Política del Estado de Chiapas a los que el legislador local tuvo a bien remitir en la Ley combatida.

De la consulta a la Constitución local se advierte que los artículos 109 y 110 forman parte del Título Décimo, denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y del Sistema Anticorrupción del Estado de Chiapas”<sup>51</sup>.

De manera particular, el artículo 109 forma parte del capítulo I, que se refiere a las disposiciones generales, cuyo texto es el siguiente:

---

<sup>51</sup> Integrado por los artículos 109 a 116 de la Constitución Política del Estado de Chiapas.

*“ARTÍCULO 109. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este capítulo se considerarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial del Estado de Chiapas, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso del Estado o en la Administración Pública Estatal, municipal, así como de los órganos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Asimismo, serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.*

*El Gobernador del Estado, los Diputados del Congreso del Estado, los Magistrados y Consejeros del Poder Judicial del Estado, los Presidentes, Síndicos y Regidores Municipales, así como los miembros de los organismos a los que esta Constitución les otorga autonomía, serán responsables por violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a esta Constitución del Estado, a las leyes que de ellas emanen, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos públicos, con independencia de los delitos que de esas conductas resulten.*

*Toda persona que desempeñe una función de servicio público en los tres poderes, en los órganos autónomos o en los municipios tienen (sic) la obligación de presentar su declaración patrimonial, fiscal y de intereses. La ley regulará dicha obligación.”*

Por su parte, el diverso numeral 110 de la Constitución local tiene el siguiente texto:

*“Artículo 110. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:*

*I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 111 de esta Constitución, a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.*

*No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.*

*II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurra en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.*

*Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que, durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan;*

*III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.*

*Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado y los órganos internos de control, según corresponda y serán resueltas por el Tribunal Administrativo. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.*

*Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial del Estado, se observará lo previsto en el Código de Organización del Poder Judicial, sin perjuicio de las atribuciones del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.*

*La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control.*

*Los entes públicos tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Administrativo; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos estatales y municipales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía de Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.*

*IV. El Tribunal Administrativo impondrá a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos estatales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella.*

*También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos estatales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones.*

*Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.*

*Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia, respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo, conforme lo señale la ley respectiva.*

*En el cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos*

*monetarios. La ley establecerá los procedimientos para que les sea entregada dicha información.*

*El Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado y los órganos internos de control de los entes públicos, podrán recurrir las determinaciones de la Fiscalía de Combate a la Corrupción y del Tribunal Administrativo.*

*La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.*

De lo anterior se observa que los artículos transcritos forman parte del régimen general de responsabilidades de las personas servidoras públicas y particulares, así como del sistema anticorrupción, donde se especifica en el artículo 109 quiénes son consideradas personas servidoras públicas para esos efectos; la obligación de presentar declaraciones patrimoniales, de interés y fiscal; la obligación de imponer sanciones, etc.

Por su parte, el diverso numeral 110 de la misma Constitución local establece la forma en la que serán sancionadas las personas servidoras públicas y particulares que incurran en responsabilidad frente al estado.

Con lo hasta aquí expuesto es innegable que las normas citadas de la Constitución Política del Estado de Chiapas establecen cuestiones relacionadas con la responsabilidad de personas servidoras públicas y particulares frente al Estado y las reglas que deberán de observarse para la aplicación de las sanciones correspondientes.

Explicado lo anterior, se considera que el requisito previsto en la fracción I, letra d, del artículo 113 de la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para el Estado de Chiapas vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad toda vez que los artículos a los que remite de la Constitución local no prevén descripciones de conductas que son consideradas como delitos.

Así, a consideración de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, resulta incongruente y poco claro exigir como requisito para ejercer la función de personas facilitadoras en materia administrativa acreditar **no haber sido condenado por delitos** señalados en los artículos 109 y 110 de la Constitución local, pues como ya se evidenció, dichas normas constitucionales no prevén descripciones de conductas

delictivas, sino cuestiones generales relacionadas con el régimen de responsabilidades de esa entidad aplicable a las personas servidoras públicas.

Derivado de lo anterior, es inconcuso que la norma impugnada no brinda certeza jurídica a las personas que desean ejercer la función de facilitador o facilitadora en materia administrativa, toda vez que no conocerán con exactitud los alcances del requisito establecido en artículo 113, fracción I, letra d, al no ser lo suficientemente inteligible qué conductas penales cometidas en el pasado les inhabilitará para ejercer como personas facilitadoras públicas, situándolas en un estado de incertidumbre jurídica, lo que hace evidente el incumplimiento del legislador local de establecer normas claras, conforme lo mandata el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

En conclusión, esta Comisión accionante sostiene que el artículo 113, fracción I, letra d, de la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para el Estado de Chiapas, vulnera el derecho a la seguridad jurídica, así como el principio de legalidad, reconocidos en el parámetro de regularidad constitucional, por lo que debe ser expulsado del sistema normativo de la entidad por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**TERCERO. Los artículos 37 y 133, fracciones II, IV y VI, de la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para el Estado de Chiapas establecen las sanciones a imponerse por la comisión de alguna infracción a ese ordenamiento, entre ellas: sanción económica, suspensión de la certificación e inhabilitación para ejercer como persona facilitadora.**

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

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

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

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

#### **A. Alcances del principio de taxatividad**

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

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

En estrecha relación con ese derecho, se encuentra el principio de legalidad, el cual adquiere una importancia significativa en el ámbito penal, pues constituye un importante límite externo al ejercicio del *ius puniendi* del Estado, con base en el cual se impide que los poderes Ejecutivo y Judicial configuren libremente delitos y penas, o infracciones y sanciones; es decir, el mencionado principio exige que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006 por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 25 de mayo de 2006, bajo la ponencia del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, p. 31.

Si bien es cierto que el principio en comento consagrado en el artículo 14, párrafo tercero, de la Norma Fundamental, prevé un mandato en materia penal que ordena a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar disposiciones por simple analogía o mayoría de razón, también lo es que no se limita a ello, sino también es extensivo al creador de la norma, en el entendido de que el legislador debe emitir normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito<sup>53</sup>.

La doctrina jurisprudencial ha identificado que **el principio de legalidad posee como núcleo duro básicamente dos principios**: el de reserva de ley y el de tipicidad (o taxatividad). En términos generales, el primero, se traduce en que determinadas materias, o ciertos desarrollos jurídicos deben estar respaldados por la ley o simplemente que la ley es el único instrumento idóneo para regular su funcionamiento; mientras que el segundo se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes<sup>54</sup>.

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

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

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

---

<sup>53</sup> Tesis Aislada 1ª. CXCII/2011, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro I, Tomo 2, octubre de 2011, pág. 1094, del rubro “**PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO SUS POSIBLES DESTINATARIOS.**”

<sup>54</sup> Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, p. 31

Por ende, supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que la conducta objeto de prohibición pueda ser conocida por el destinatario de la norma. En ese orden, **los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se pueden aplicar a quienes las realicen**<sup>55</sup>, pues para determinar la tipicidad de una conducta, el legislador debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, el de taxatividad o exigencia de un contenido concreto o unívoco en la labor de tipificación de la ley.

Es decir, la exigencia de racionalidad lingüística, conocida como principio de taxatividad, constituye un importante límite al legislador penal en un Estado democrático de Derecho en el que subyacen dos valores fundamentales: la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del Derecho.

En suma, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa abierta o amplia al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, que se garantiza con la observancia del mandato de taxatividad, que supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.<sup>56</sup>

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

En este punto es importante aclarar que como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de taxatividad no implica que el legislador deba definir cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa; sin embargo, lo cierto es que sí obliga al creador de la norma a que los textos legales que contienen normas penales describan, con suficiente precisión, qué

---

<sup>55</sup> Sentencia del amparo en revisión 448/2010, resuelto por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de fecha 13 de julio de 2011, pág. 32.

<sup>56</sup> Cfr. Tesis jurisprudencial 1a./J. 54/2014, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, julio de 2014, pág. 131, del rubro **“PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS”**

conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas<sup>57</sup>.

Hasta aquí se ha explicado el contenido y alcances del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, como máxima constitucional que se desprende del artículo 14 de la Ley Suprema. No obstante, dada la naturaleza de las normas objeto de impugnación, es menester destacar que las implicaciones del principio de taxatividad no se limitan o acotan al ámbito penal pues, tal como lo ha sostenido ese Alto Tribunal Constitucional, **los principios aplicables en materia penal también resultan aplicables en materia de derecho administrativo sancionador**, ya que tanto el derecho penal como el administrativo sancionador **resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado**, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.

Lo anterior, toda vez que las sanciones administrativas guardan una similitud fundamental con las sanciones penales, pues como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico<sup>58</sup>.

En ese orden de ideas, el Tribunal Pleno ha sustentado que en la interpretación constitucional de los principios aplicables al derecho administrativo sancionador puede válidamente acudir a los principios sustantivos que rigen la materia penal, dada la similitud y unidad de la potestad punitiva del Estado, debido a que la aplicación de sanciones, tanto en el plano administrativo como en el penal, constituyen reacciones frente a lo antijurídico; es decir, en uno y otro supuesto, la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Tesis jurisprudencial 1a./J. 24/2016 de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 30, mayo de 2016, pág. 802, del rubro ***"TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE"***.

<sup>58</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 99/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, agosto de 2006, pág. 1565, del rubro ***"DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO."***

<sup>59</sup> Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, pp. 26 y 27.

Particularmente, ese Alto Tribunal ha sostenido que los principios de exacta aplicación de la ley y tipicidad o taxatividad rigen en materia penal y en el derecho administrativo sancionador, pues como se ha apuntado, constituyen el derecho fundamental para todo gobernado garantizado por el artículo 14 constitucional, que constriñe a la autoridad legislativa a describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, ya que es necesario para evitar confusiones en su aplicación, o demérito en la defensa del procesado<sup>60</sup>.

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

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

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

Las disposiciones sujetas a escrutinio se encuentran en el Capítulo I identificado como “Régimen de responsabilidades y sanciones”, del Título Cuarto<sup>61</sup>, en donde el legislador local estableció el sistema de responsabilidades y sanciones aplicables, conforme a las siguientes reglas:

- Regímenes aplicables:
  - Se encuentran sujetos al sistema de responsabilidades y sanciones previstas en la ley en estudio, las siguientes personas:

---

<sup>60</sup> Véase la tesis P. IX/95, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo I, mayo de 1995, pág. 82, del rubro “EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA”; así como la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, p. 33.

<sup>61</sup> Integrado por los artículos 132 a 136 de la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para el Estado de Chiapas.

- titulares de los Centros Públicos de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del estado de Chiapas.
  - titulares de las Direcciones Regionales del Centro Estatal de Justicia Alternativa
  - Personas facilitadoras públicas y privadas certificadas.<sup>62</sup>
- Sin perjuicio de lo anterior, quedarán sujetas al procedimiento de substanciación y a las sanciones que determine el Consejo de la Judicatura, con base en las responsabilidades y sanciones previstas en la Ley en cuestión y, otros ordenamientos, los siguientes:
- Titulares del Centro Estatal de Justicia Alternativa
  - Titulares de las Direcciones Regionales
  - Personas facilitadoras públicas
  - Personas facilitadoras privadas<sup>63</sup>
- Quedarán sujetas a las sanciones que imponga la Contraloría interna o el Juzgado Especializado en Responsabilidad Administrativa:
- Titular del Centro Estatal de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Administrativa
  - Personas facilitadoras en materia administrativa<sup>64</sup>
- Personas sujetas a la legislación civil aplicable en materia de prestación de servicios profesionales<sup>65</sup>:
- Personas facilitadoras privadas.

La imposición de sanciones será con base en: a) la propia Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para el Estado de Chiapas; b) el Código de Organización del Poder Judicial del Estado

---

<sup>62</sup> Artículo 132, primer párrafo, de la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para el Estado de Chiapas.

<sup>63</sup> Artículo 132, segundo párrafo, de la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para el Estado de Chiapas.

<sup>64</sup> Artículo 132, párrafo segundo, de la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para el Estado de Chiapas.

<sup>65</sup> Artículo 132, párrafo cuarto, de la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

de Chiapas, c) la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas y d) Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial de Estado de Chiapas.

- Substanciación del procedimiento administrativo:
  - El Consejo de la Judicatura determinara el procedimiento de substanciación y, en su caso, de imponer las sanciones correspondientes a las Personas Facilitadoras públicas o privadas, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que en su caso se determinen.

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

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

Por tanto, este Organismo Autónomo considera que los artículos 37 y 133, fracciones II, IV y VI, de la Ley en análisis, que prevén sanciones que se podrán imponer por incurrir en infracciones a lo dispuesto en ese mismo ordenamiento, son inconstitucionales en tanto que no prevén parámetros que permitan individualizarlas en cada caso en concreto. Para evidenciarlo, se estima prudente transcribirlas a continuación:

*“Artículo 37. Son causas de suspensión de la certificación de las Personas Facilitadoras, las siguientes:*

I. Ostentarse como Persona Facilitadora en alguno de los Mecanismos Alternativos, de los que no forme parte.

II. Ejercer coacción o violencia en contra de alguna de las Partes.

III. Abstenerse de hacer del conocimiento de las Partes la improcedencia del Mecanismo Alternativo de conformidad con esta Ley.

IV. Realizar actuaciones de fe pública fuera de los casos previstos en esta Ley.

V. Conocer de algún asunto en el cual tenga impedimento legal, sin que las Partes hayan tenido conocimiento y aceptado su intervención.

VI. Ejecutar actos o incurra en omisiones que produzcan un daño o perjuicio o alguna ventaja indebida para alguna de las Partes.

VII. Prestar servicios diversos al del Mecanismo Alternativo respecto del conflicto que originó la solicitud.}

VIII. Las demás que determine la presente Ley y normativa aplicable.

El término de la suspensión estará sujeto a las condiciones establecidas por el Órgano Instructor de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, con base en esta Ley y los Lineamientos emitidos para tal efecto.”

“Artículo 133. Las infracciones a lo dispuesto en la presente Ley serán sancionadas, previo apercibimiento, en los siguientes términos:

I. (...)

II. Sanción económica.

IV. Suspensión de la certificación.

V. (...)

VI. Inhabilitación.”

Como se puede colegir de lo trasunto, el artículo 37 de la Ley impugnada establece supuestos por los que se podrá suspender la certificación a las personas facilitadoras; mientras que el diverso numeral 133 del mismo ordenamiento prevé las sanciones que se podrán imponer a las personas que lleven a cabo alguna de las infracciones previstas en la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para el Estado de Chiapas.

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

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

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

No se pierde de vista que esa Suprema Corte de Justicia ha sostenido que al realizar el análisis de constitucionalidad de disposiciones generales, es factible que se acuda a la interpretación conforme, e incluso que se emitan resoluciones integradoras a efecto de corregir las omisiones que generan la inconstitucionalidad, empero, también ha establecido que el empleo de dichas prácticas interpretativas es inadmisibile en materia penal –y por consiguiente del derecho administrativo sancionador– en atención a las particularidades del principio de legalidad en esta rama jurídica, como son:

- A) Reserva de ley, por virtud del cual los delitos solo pueden establecerse en una ley formal y material.
- B) La prohibición de aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de alguna persona (verbigracia, leyes que crean delitos o aumenten penas).

C) **El principio de tipicidad o taxatividad, según el cual las conductas punibles deben estar previstas en ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extralegales, y que implica la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón, y la prohibición de tipos penales ambiguos<sup>66</sup>.**

Además, la determinación que haga el legislador al emitir la norma constituye la esencia del respeto al principio de legalidad, pues acorde con los aspectos que abarca dicho principio, aquél está obligado a estructurar de manera clara los elementos del tipo penal –en este caso 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 sobre un monto mínimo ni máximo para la imposición de la sanción económica, ni un parámetro temporal por el cual se podrán suspender o inhabilitar a las personas facilitadoras que resulten responsables de alguna de las conductas sancionadas es indudable que resultan indeterminadas, **por lo que estamos en presencia de sanciones vagas e imprecisas**, contrarias al parámetro de regularidad constitucional.

Además, no debe perderse de vista que la naturaleza misma de las sanciones impugnadas exige que se prevea una temporalidad o montos con parámetros mínimos y máximos a efecto de estar en condiciones de poder imponerlas<sup>67</sup>.

Por otro lado, este Organismo no advierte que exista alguna regla general válida contenida en la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para el 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.

---

<sup>66</sup> Cfr. tesis de jurisprudencia P./J. 33/2009, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, pág. 1124, de rubro “**NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA.**”

<sup>67</sup> Véase la sentencia que resuelve la acción de inconstitucionalidad 97/2019, dictada en sesión pública del 8 de junio de 2020, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, párr. 121.

Adicionalmente, a consideración de esta Institución Nacional, no resulta válido que el legislador local haya previsto en el artículo 37, último párrafo, de la ley impugnada que *el término de la suspensión estará sujeta a las condiciones establecidas por el Órgano Instructor de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, con base en esta Ley y los Lineamientos emitidos para tal efecto*, pues no hay disposición en el ordenamiento en cuestión que determine los parámetros temporales o montos que podrían ser aplicables, lo que hace patente 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 de los plazos o montos que se considerarán para aplicar las sanciones respectivas.

Además, en el referido último párrafo del artículo 37 de la Ley en estudio, se desprende que, en todo caso, será en una disposición *infra* legal donde se determinarán las reglas que deberán de observarse para la individualización de esas sanciones, lo cual es contrario al mandato constitucional consistente en que tanto las descripciones de la conducta antijurídica, como las sanciones, deben estar previstas en una ley, por tratarse de manifestaciones de la potestad punitiva del Estado.

Es pertinente poner de relieve que dicha falta de precisión por parte del legislador chiapaneco no puede ser subsanada por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pues se trata de un régimen de naturaleza distinta y específicamente aplicable para personas servidoras públicas que desempeñan su empleo, cargo o comisión en un ente público<sup>68</sup>, conforme a lo dispuesto en los artículos 108 y 109 de la Constitución General.

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

---

<sup>68</sup> Artículos 1, 2 y 3, fracción XXI Bis, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

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

Entonces, conforme a las reglas instauradas por el legislador chiapaneco, el sistema de responsabilidades y sanciones establecido específicamente en la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para el Estado de Chiapas es distinto al previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas – incluso respecto de las personas titulares de Centros Públicos o personas facilitadoras públicas – por lo que no sería posible subsanar la deficiencia normativa advertida, esto es, aplicar las sanciones impugnadas según las temporalidades previstas en la citada Ley General; máxime que la indicada legislación marco no podría extenderse a los particulares<sup>69</sup>, por lo que no podría aplicarse, por ejemplo, a lo facilitadores privados.

En conclusión, el régimen de responsabilidades y sanciones previsto en la Ley local impugnada es independiente del aplicable por faltas administrativas establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por lo que las reglas previstas en esta último no pueden ser aplicadas al primero en ningún caso, pues son de naturaleza distinta.

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

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

---

<sup>69</sup>La Ley General de Responsabilidades Administrativas establece que, en todo caso, es aplicable solo a particulares vinculados con faltas administrativas graves, de acuerdo con el artículo 4, fracción III.

En ese orden de ideas, a las personas sujetas a las normas que cometan cualquiera de las infracciones previstas en Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para el Estado de Chiapas se les podrá sancionar económicamente, suspender o inhabilitar, sin que la autoridad que conoce del asunto imponga la sanción conforme a un parámetro mínimo y máximo, ya que esto no se delimita en ninguna norma de ese ordenamiento chiapaneco, configurándose así como sanciones demasiado imprecisas, 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 respectiva, lo cual obliga a la autoridad a inventar o determinar por analogía, cuánto será el monto económico que se deberá pagar y el tiempo que durará la suspensión o inhabilitación, en contravención a lo dispuesto por el artículo 14 constitucional.

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

#### **XI. Cuestiones relativas a los efectos.**

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

### **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.

2. Copia simple del medio oficial de difusión de la entidad en el que consta la publicación de las normas impugnadas. (Anexo dos).
3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

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

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

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

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

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

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos 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 de los conceptos de invalidez planteados en la demanda.



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

**CNDH**  
**M É X I C O**

**AHC**

---

*Defendemos al Pueblo*