

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

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

Ciudad de México, a 17 de marzo de 2026.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ma. del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversos artículos de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California, expedida mediante Decreto No. 213, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad el 13 de febrero de 2026.

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

Designo como delegada en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Cecilia Velasco Aguirre, con cédula profesional número 10730015, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Beatriz Anel Romero Melo y al licenciado Juan de Dios Izquierdo Ortiz; así como a Abraham Sánchez Trejo.

Índice

I.	Nombre y firma de la promovente.....	3
II.	Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada.....	3
III.	Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.....	3
IV.	Preceptos constitucionales que se estiman violados.	3
V.	Derechos fundamentales que se estiman violados.....	3
VI.	Competencia.....	3
VII.	Oportunidad en la promoción.	4
VIII.	Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.....	4
IX.	Introducción.	5
X.	Conceptos de invalidez.	6
	PRIMERO	6
	A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad	6
	B. Inconstitucionalidad de las normas.....	8
	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 Baja California	16
	B.2.a. Inconstitucionalidad del artículo 2, fracción V	17
	B.2.b. Inconstitucionalidad de los artículos 9, párrafos tercero y cuarto, 115, 116, 117 y 118.....	21
	B.2.c. Inconstitucionalidad de la fracción XVII del artículo 25.....	25
	B.2.d. Supuesto de responsabilidad no contemplada como grave.....	28
	SEGUNDO	31
	A. Alcances del principio de taxatividad	31
	B. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas	36
	A N E X O S	43

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

I. Nombre y firma de la promovente.

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

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada.

- A. Congreso del Estado de Baja California.
- B. Gobernadora del Estado de Baja California.

III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.

Artículos 2, fracción V, 9, párrafos tercero y cuarto, 25, fracción XVII, 66, párrafo segundo, 144, fracciones II, IV y VI, y 146, de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California, expedida mediante Decreto No. 213, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 13 de febrero de 2026.

IV. Preceptos constitucionales que se estiman violados.

- 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

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

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 Norma Fundamental, así como el diverso 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

Las normas cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Baja California el viernes 13 de febrero de 2026, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corre del sábado 14 del mismo mes y año, al domingo 15 de marzo de 2026. Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la demanda, por disposición expresa del referido artículo 60, la acción puede promoverse el primer día hábil siguiente, por lo que es oportuna al interponerse el día de hoy.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g)¹, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

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

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

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

vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

De conformidad con dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI², de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

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

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

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

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho,

²“ **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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

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 2, fracción V, 9, párrafos tercero y cuarto, 25, fracción XVII, 115, 116, 117, 118 y 146 de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California vulneran el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, en virtud de que establecen diversas previsiones que se apartan de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

En el presente concepto de invalidez se expondrán las razones que, a consideración de esta Institución Nacional, patentizan la incompatibilidad con el andamiaje constitucional de los artículos 2, fracción V; 9, párrafos tercero y cuarto; 25, fracción XVII, 115, 116, 117, 118 y 146 de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California, a fin de que sean declarados inválidos y expulsados del sistema jurídico local, garantizando así un estado de regularidad normativa en aras de salvaguardar 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, así como el 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Estas máximas constitucionales buscan proteger los derechos fundamentales de las personas en contra de afectaciones e injerencias arbitrarias de la autoridad,

cometidas sin autorización legal o en exceso de las potestades autorizadas legalmente.³

Por un lado, constriñen a las autoridades a conducir su actuar conforme a lo expresamente señalado en las leyes, por otro lado, se dota de certeza al gobernado respecto de las consecuencias que podrían acarrear determinadas situaciones jurídicas y, en su caso, de las herramientas que posibiliten su oposición frente a la eventual actuación arbitraria o irregular de los órganos estatales.

La transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad se configura cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de una autoridad que actúa sin un sustento legal para hacerlo o cuando lo realiza de una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal y a las leyes secundarias que resulten conformes con la misma.

En ese sentido, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano, por tanto, el espectro de protección que otorgan no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo, sino también implican una **obligación** a cargo de las autoridades legislativas de establecer **leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.**

Es claro 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 arbitraria de la ley**, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante y, además, a que los gobernados tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

Llegados a este punto, 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

³ Cfr. Sentencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, en sesión pública del 22 de marzo de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 50.

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.

Hasta lo 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, es oportuno mencionar 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 los vicios de inconstitucionalidad detectados coinciden en que las normas impugnadas no se encuentran armonizadas con lo previsto en la Ley

General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (en adelante Ley General), primeramente se expondrán las condiciones de creación y contenido del citado ordenamiento general, en el entendido de que por mandato constitucional es de observancia en todo el territorio nacional, al tratarse de una Ley marco en la materia, cuyo fin es establecer un sistema normativo congruente y, posteriormente se analizará en particular de forma separada las normas impugnadas.

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

El artículo 17⁴ 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

⁴ “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.

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.

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 las leyes correspondientes.

En congruencia, el Poder Reformador de la Constitución reservó –desde el 5 de febrero de 2017–⁵ 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 y⁶, por el otro, **una la ley general en**

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. “

⁵ 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

⁶ “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.

la que se reglamentarán esos mecanismos respecto del resto de las materias aplicables⁷.

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.”
- 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.**”

(...)”

⁷ “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.

(...)”

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”⁸, 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, en observancia del **mandato de homologación**.

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:

- Los MASC podrán tramitarse mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación o sistemas en línea.⁹
- Enunciativamente, refiere como MASC, los siguientes:
 - Negociación.
 - Negociación Colaborativa.
 - Mediación.
 - Conciliación.

⁸ 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

⁹ Artículo 3 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

- Arbitraje.¹⁰
- Principios rectores¹¹: 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.¹²
- Se crea un Consejo Nacional de MASC que es el máximo órgano colegiado, rector en materia de políticas públicas respecto de los MASC, integrado por las personas titulares de los Centros Públicos de la Federación y de las entidades federativas.¹³
- 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.¹⁴
- Requisitos para ser titular de un Centro Público de MASC, atribuciones y duración en el cargo.¹⁵

¹⁰ Artículo 4 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

¹¹ Artículo 6 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

¹² Artículo 7 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

¹³ Artículo 9 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

¹⁴ Artículo 22 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

¹⁵ Artículos 27 a 29 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

- Reglas aplicables para las Personas Facilitadoras, así como para su certificación.¹⁶
- Causas de suspensión y revocación de la certificación.¹⁷
- Normas relativas al registro y cancelación de inscripción de Personas Facilitadoras, así como de la Plataforma Nacional¹⁸.
- Reglas relativas a las partes que intervienen en algún MASC, tales como derechos y deberes¹⁹.
- Regulación de la tramitación de los MASC²⁰ (procedimiento, **justicia restaurativa** y sus procesos, solución de controversias en línea).
- Reglas atinentes a los requisitos, efectos y sistema del convenio²¹.
- Reglamentación de los MASC en el ámbito administrativo²².
- Régimen de Responsabilidades y Sanciones²³.

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

¹⁶ Artículos 30 a 46 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

¹⁷ Artículos 47 y 48 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

¹⁸ Artículos 49 a 56 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

¹⁹ Artículos 57 a 59 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

²⁰ Artículos 61 a 93 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

²¹ Artículos 94 a 114 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

²² Artículos 115 a 138 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

²³ Artículos 139 a 143 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

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 en todo momento lo previsto en esa ley marco, en atención al **mandato de homologación** y conforme a la distribución de competencias ahí establecida.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha señalado que la libertad de configuración que tienen los Congresos locales para legislar en materia de mecanismos de solución de controversias no es absoluta, pues está sujeta a los estándares mínimos trazados por la Ley General, que permite a las entidades federativas establecer reglas específicas para la certificación de facilitadores y abogados colaborativos, implementar herramientas tecnológicas y prever mecanismos presupuestales que garanticen la operación efectiva de estos procesos en sus territorios, en concreto, deben de cumplir con tres exigencias fundamentales:²⁴

- Respetar los estándares mínimos fijados en la Ley General, lo que garantiza que todas las personas, sin importar su lugar de residencia, gocen de un umbral común de protección en materia de justicia alternativa.
- **Abstenerse de emitir normas que contradigan** los principios básicos previstos en el ordenamiento federal, pues de hacerlo no solo se vulneraría el marco competencial constitucional, sino que también se lesionaría el derecho de acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 constitucional.

²⁴ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 35/2025, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 4 de noviembre de 2025, bajo la ponencia de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, párrafos 111 y 115.

- **No introducir ni replicar normas que vulneren otros derechos constitucionales** aplicables transversalmente a la materia de mecanismos alternativos de solución de controversias.

Por lo tanto, para que las normas que emitan los congresos locales sean constitucionales deben apegarse al modelo de competencias concurrentes, en congruencia a los **principios y bases mínimas para la regulación de la materia**, en atención a la necesidad de garantizar un **estándar nacional homogéneo que hiciera efectivo el derecho humano de acceso a la justicia alternativa**.

B. 2. Análisis de la regulación de los MASC en el estado de Baja California

En el entendido de que por mandato constitucional los MASC deben ser regulados tanto en el ámbito federal como local, el 13 de febrero de 2026 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el Decreto No. 213, por el que se expidió la Ley de Justicia Alternativa de esa entidad federativa, cuyo objetivo es regular los referidos mecanismos, establecer los principios, bases, requisitos y procedimiento para su aplicación, así como fomentar su uso para la prevención y solución de controversias entre personas físicas o morales, cuando estas recaigan sobre derechos de los que puedan disponer libremente²⁵.

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.

No obstante, a consideración de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al menos los artículos 2, fracción V; 9, párrafos tercero y cuarto; 25, fracción XVII; 115; 116; 117; 118 y 146 de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California contravienen el derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad, en tanto que no se ajustan a los límites impuestos en la Ley General de la materia, por lo siguiente:

- ❖ El artículo 2, fracción V, de la Ley dispone que la Justicia Restaurativa es un mecanismo alternativo de solución de controversias, sin embargo, la Ley General le da otra calidad.

²⁵ Artículo 1 de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California.

- ❖ Los artículos 9, párrafos tercero y cuarto, 115, 116, 117 y 118 disponen la aplicación de los mecanismos alternativos de solución de controversias en el espacio comunitario y escolar, pero cuyo diseño faculta a autoridades para que se encarguen de su tramitación, que son diversos a los entes autorizados para la aplicación de los mecanismos alternativos en términos de la Ley General.
- ❖ El artículo 25, fracción XVII, prevé que le corresponde a la persona titular del Centro Estatal de Justicia Alternativa proponer al Consejo de Administración la sanción a imponer a las personas facilitadoras públicas o privadas, así como a las personas abogadas colaborativas que incurran en alguna infracción contemplada en la Ley o el Reglamento, lo que se estima no es congruente con lo que regula la Ley General sobre el ente o los entes facultados para imponerlas.
- ❖ El artículo 146 establece qué conductas antijurídicas previstas en el diverso 145 son faltas graves, sin embargo, no homologó con tal gravedad un supuesto ya determinado con ese carácter en la Ley General.

Como se observa, con la regulación de las normas impugnadas el Congreso local incumplió con la 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 reforma a la Constitución Federal en materia de medios alternativos, consistente en que los ordenamientos que expidan deben de ser congruentes con lo previsto en la Ley General de la materia.

A continuación se exponen con mayor detenimiento los motivos de invalidez en que incurren las normas impugnadas.

B.2.a. Inconstitucionalidad del artículo 2, fracción V

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

“ARTÍCULO 2.- Son Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, de manera enunciativa y no limitativa, los siguientes:
I. – IV. (...)

V. Justicia Restaurativa: Mecanismo mediante el cual las partes de una controversia se involucran para identificar y atender colectivamente las consecuencias del hecho o conducta que se reclama y las necesidades y obligaciones de cada una de las personas interesadas, con la finalidad de adoptar y acordar el despliegue de conductas enfocadas en reparar los daños existentes y prevenir futuros, bajo la expectativa de no repetición."

De lo anterior, se desprende que la norma señala que uno de los mecanismos alternativos de solución de controversia será la **justicia restaurativa**, sin embargo, se estima que dicha previsión es contraria a lo dispuesto en la Ley General, ya que en ella se le da una naturaleza distinta a la de un mecanismo.

En otras palabras, a juicio de esta Comisión Nacional, se estima que **la norma impugnada desnaturaliza la esencia de los mecanismos alternativos al prever a la justicia restaurativa como uno de ellos**, en el entendido de que esta funge como un medio o proceso para reparar los daños y prevenir futuros, entre otros fines que persigue.

Este Organismo reconoce que nos encontramos ante una materia concurrente, en la que, conforme a la lectura del artículo 4 de la Ley General, que establece los mecanismos alternativos, **es posible que las legislaturas locales regulen otros, ya que expresamente dispone que los previstos tienen carácter enunciativo y no limitativo**; sin embargo, ello no autoriza al Congreso bajacaliforniano a regular con tal carácter figuras jurídicas que tienen distinta naturaleza y aplicación en la ley marco.

Máxime que el Congreso de la Unión ni siquiera contempló a la justicia restaurativa como un mecanismo de solución de controversias, pues en realidad dispuso su regulación en apartados diferentes, a saber, en los artículos 5, fracción XV, 21, párrafo segundo, y de los 81 a 85, que integran la "*Sección Segunda*", denominada de la "*Justicia Restaurativa y sus Procesos*", del Capítulo IV, denominado "*De la Tramitación de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias*", de la Ley General, en los que se establece:

- Que, para efectos del ordenamiento, se deberá entender como procesos de justicia restaurativa el **conjunto de sesiones, encuentros e intervenciones metodológicas, multidisciplinarias y especializadas enfocadas en gestionar el conflicto mediante el reconocimiento de su existencia y de los daños generados**, así como la identificación de las necesidades de las partes, su

contexto de vida y sus mutuas responsabilidades, con la finalidad de adoptar y acordar el despliegue de conductas orientadas a reparar los daños existentes y prevenir daños futuros, bajo la expectativa de no repetición.

- Que las prácticas o procesos restaurativos tendrán por objeto atender las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas de las partes involucradas en un conflicto, buscando lograr la integración de las partes, con los siguientes objetivos:
 - a) **Restaurar a la parte afectada** en los ámbitos emocional, material y social.
 - b) **Procurar la integración de las partes** en su entorno evitando futuros conflictos.
 - c) Ayudar a las partes a comprender el impacto de las decisiones tomadas frente al conflicto, a fin de que adopten la responsabilidad que les corresponda.
 - d) Generar espacios seguros de integración social y comunitaria en ámbitos familiares, escolares, vecinales y demás escenarios de desarrollo de la persona.
 - e) Brindar a las partes la oportunidad de desarrollar un plan para tratar de atender las consecuencias del conflicto.
 - f) Auxiliar en la solución de conflictos en el ámbito escolar, procurando la reparación, reincorporación y restauración de las relaciones entre las partes afectadas, siempre actuando con personal especializado en perspectiva de infancia y adolescencia.
- **Los procesos o prácticas restaurativas se podrán llevar a cabo a través de cualquier metodología que,** a juicio de la persona facilitadora y especializada, **produzca resultados restaurativos**, entendiéndose como tales el reconocimiento de la responsabilidad, la reparación del daño, la restitución de derechos o el servicio a la comunidad, siempre bajo una expectativa de no repetición; ello, encaminado a atender las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas de las partes.
- **Quienes ofrecen las practicas restaurativas** serán los Centros Públicos y Privados en el ámbito de sus respectivas competencias.

- **Se llevan a cabo** por personas facilitadoras especializadas en Justicia Restaurativa, mismas que podrán ofrecer esos procesos a las partes en los mecanismos alternativos de solución de controversias, por lo que incluso deben de tener una capacitación adicional **de sesenta horas**, diferente a la de 120 horas para obtener la certificación de facilitadora.
- **Para su ejercicio** se podrá contar con la participación de **especialistas en disciplinas diversas**, de acuerdo con las necesidades del conflicto, bajo la coordinación en todos los casos de las personas facilitadoras encargadas de los mecanismos alternativos de solución de controversias que corresponda.
- Los procesos de **justicia restaurativa, a su vez, pueden comprender la implementación de procesos de justicia terapéutica** con la finalidad de abordar el conflicto de manera integral, con tendencia a la humanización de la justicia alternativa y para atender y prevenir los factores de riesgo que están perpetuando el conflicto y la vulneración de los derechos de los intervinientes en él.
- Los poderes judiciales Federal y locales, en sus respectivos ámbitos de **competencia** y mediante acuerdos generales, regularán **sus alcances y la metodología** adecuada para acceder a los procesos y a una atención integral, acorde a la materia del conflicto.

De la regulación de la justicia restaurativa y sus procesos se desprende que, tal y como fueron previstos por el legislador, **tienen naturaleza, objetivos y aplicación diferente que los mecanismos alternativos de solución de controversias.**

En tanto que los mecanismos alternativos tienen, de manera general, el objeto de resolver el conflicto mediante un acuerdo o convenio — sea total o parcial — de forma voluntaria y pacífica, al tratarse de procedimientos no jurisdiccionales; la justicia restaurativa alude a un conjunto de prácticas o procesos que pueden aplicarse dentro de dichos mecanismos con el objeto de reparar el daño causado en los ámbitos emocional, material y social; procurar la integración de las partes en su entorno, evitando futuros conflictos; fomentar la asunción de responsabilidades por las partes; generar espacios seguros en diversos escenarios de desarrollo de la persona; brindar a las partes la oportunidad de desarrollar un plan para atender las consecuencias del conflicto; y auxiliar en la solución de conflictos en el ámbito escolar.

En ese sentido, es evidente que el carácter que le dio el Legislador Federal a la justicia restaurativa y sus procesos es el de una herramienta o práctica restaurativa que puede aplicarse a los mecanismos alternativos de solución de conflictos, a fin de que el convenio o acuerdo al que lleguen las personas le permita reconocer su responsabilidad, reparar los daños causados, restituir derechos, entre otros, siempre bajo la expectativa de no repetición.

Por las razones expuestas, resulta inválido equiparar la justicia restaurativa con un mecanismo alternativo, por lo cual se solicita se declare la invalidez del artículo 2, fracción V, de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California.

B.2.b. Inconstitucionalidad de los artículos 9, párrafos tercero y cuarto, 115, 116, 117 y 118

En este apartado se explican los motivos por los que se estima que los artículos 9, párrafos tercero y cuarto, 115, 116, 117 y 118 de la ley en estudio son incongruentes con las previsiones de la Ley General en la materia, por lo que vulneran el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Se recuerda que, al tratarse de una materia concurrente, los congresos locales gozan de libertad de configuración legislativa para emitir sus leyes en la materia y establecer en ellas disposiciones complementarias que no contradigan ni distorsionen el piso normativo común determinado en la ley general, mandato que se estima fue inobservado por el Congreso local.

Las normas cuya regularidad constitucional se cuestiona establecen lo siguiente:

“ARTÍCULO 9.- (...)

(...)

En materia escolar corresponde a la Secretaría de Educación la regulación e implementación de programas para la aplicación de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

Los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia comunitaria se llevarán a cabo conforme a los programas establecidos por los Ayuntamientos en el marco de la implementación de la justicia cívica y vecinal.”

***Sección Sexta
De la Solución de Controversias Comunitarias***

“ARTÍCULO 115.- Los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en el ámbito comunitario, tienen como objetivo crear un espacio para la resolución de las controversias, con la finalidad de prevenir que los conflictos escalen, y generar que quienes integran la comunidad, desarrollen habilidades básicas que fomenten la convivencia pacífica, el respeto por el entorno y la cultura de la legalidad.”

“ARTÍCULO 116.- Para efectos de una adecuada atención de las controversias comunitarias, el Consejo de Administración podrá celebrar convenios de colaboración con los ayuntamientos para la capacitación e implementación de los mecanismos alternativos de solución de controversias en el marco de la justicia cívica y vecinal.

Los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias que se lleven a cabo bajo esta modalidad, su organización y funcionamiento quedará a cargo de los ayuntamientos conforme a la reglamentación que emita, mismos que deberán observar los principios y disposiciones generales contenidos en la Ley General, la Ley y el Reglamento.”

Sección Séptima **De la Solución de Controversias en Materia Escolar**

“ARTÍCULO 117.- Las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán fomentar la participación activa de los distintos actores involucrados en el proceso educativo en los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.”

“ARTÍCULO 118.- Para efectos de una adecuada atención de las controversias en materia escolar, el Consejo de Administración podrá celebrar convenios de colaboración con el Sistema Educativo para efectos de capacitación en la aplicación de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

Los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias que se lleven a cabo bajo esta modalidad, quedará a cargo del sistema educativo, mismos que se organizarán y funcionarán conforme a la reglamentación respectiva, los cuales deberán observar los principios y disposiciones generales contenidos en la Ley General, la Ley, el Reglamento y demás disposiciones aplicables.”

A juicio de esta Comisión Nacional, las normas impugnadas, tal y como se encuentran redactadas, **generan confusión, pues admiten una lectura que dista de lo previsto en la Ley General**, en contravención al mandato de homologación, debido a que:

- **En el ámbito comunitario**, los MASC serán aplicados por los ayuntamientos, pues se les habilita para ser las autoridades a cargo de los mecanismos alternativos, en su organización y funcionamiento, conforme a la reglamentación respectiva, los cuales deberán observar los principios y disposiciones generales contenidos en la Ley General, la Ley local y el Reglamento.
- **En el ámbito escolar**, los MASC estarán a cargo del sistema educativo, llevando su organización y funcionamiento conforme a la reglamentación

respectiva, y deberá observar los principios y disposiciones generales contenidos en la ley general, la ley local, el reglamento y demás disposiciones aplicables.

En otros términos, de lo dispuesto en las normas combatidas es posible interpretar que la intención del legislador local **fue implementar dos sistemas de mecanismos alternativos adicionales a los previstos en la Ley General**, ya que incluso dispuso que se sujetarán a la reglamentación que emita la autoridad local o municipal competente (mismos que deberán observar los principios y disposiciones generales contenidos en la Ley General, la Ley local y el Reglamento). Estos mecanismos alternativos en el orden comunitario y escolar no se ajustan a la Ley General, pues distorsiona la competencia conferida a los centros de mecanismos alternativos de solución de controversias y a las facilitadoras para tramitar y conducir dichos procedimientos.

Precisamente, en la **Ley General** ya se regulan los aspectos antes señalados, **en el entendido de que constituyen la base que rige la materia en lo relativo al procedimiento y a las autoridades facultadas para su trámite**; por lo que se trata de cuestiones indisponibles para el Congreso bajacaliforniano, como se explica a continuación.

De acuerdo con ese ordenamiento general, los entes encargados de aplicar los MASC son:

- Los centros de **mecanismos alternativos de solución de controversias** (públicos, privados y públicos en materia administrativa) son los órganos de los poderes judiciales, tanto federal como de las entidades federativas, **facultados para que en sus instalaciones se lleven a cabo de manera presencial o en línea el trámite de los mecanismos alternativos de solución de controversias²⁶**, en el ámbito de sus competencias y en cumplimiento de los requisitos aplicables.

Es decir, son los espacios autorizados para que se lleve a cabo el trámite de los mecanismos, ya que les corresponde contar con la infraestructura y requerimientos tecnológicos necesarios para la prestación de los servicios de mecanismos alternativos de solución de controversias, garantizar su

²⁶ Artículos 5, fracciones II, III y IV, 22 a 26 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

accesibilidad y asequibilidad; actualizar y suministrar la información del Registro de Personas Facilitadoras correlativa a las personas facilitadoras de los centros; remitir al Sistema Nacional de Información de Convenios, la información correlativa a los convenios para efectos estadísticos.

- Los mecanismos alternativos de solución de controversias son aplicables por **conducto de personas facilitadoras en el ámbito público o privado**, así como personas abogadas colaborativas certificadas²⁷.

Las personas facilitadoras y abogadas colaborativas son aquellas **que cuentan con la certificación, expedida por los poderes judiciales Federal y locales**²⁸, por lo cual tienen facultades para **determinar** si el asunto que le corresponde conocer es susceptible de ser resuelto a través de la aplicación de los mecanismos alternativos de solución de controversias; **conducir** el mecanismo alternativo de solución de controversias, **verificar** la identidad y personalidad de las partes y terceros relacionados; **verificar** que los convenios reúnen los requisitos de existencia y validez; **remitir** los convenios al Centro Público de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para su registro y en su caso, validación.

Además, **deben vigilar** que en los trámites y durante todas las etapas de los procesos en los que intervengan, no se afecten derechos humanos, irrenunciables de las partes, de terceros y disposiciones de orden público; además, son quienes redactan los convenios a los que hayan llegado las partes a través de los mecanismos alternativos de solución de controversias, entre otras.

En esos términos, es evidente que **los mecanismos alternativos de solución de controversias únicamente se pueden tramitar en los centros previstos para ello**; que las personas titulares de los centros son las encargadas de supervisar y revisar que se cumplan con esas funciones; además de que los mecanismos serán conducidos por las personas facilitadoras que cuenten con la certificación para tal efecto, expedida por autoridad competente, por lo que es claro que a **las referidas**

²⁷ Artículo 2 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

²⁸ Artículo 30 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

autoridades se les autorizó para estar a cargo de la organización y funcionamiento de los MASC.

En consecuencia, **no es compatible con la Ley General que el Congreso local haya autorizado a los ayuntamientos y al sistema escolar el ejercicio de los mecanismos alternativos de solución de controversias, ni aun tratándose de cuestiones “comunitarias” o “escolares”.**

En ese sentido, es evidente que el sistema normativo, tal y como fue diseñado por el Congreso de la Unión, **restringe a las entidades federativas para que establezcan instancias competentes diferentes a los centros de mecanismos de solución de controversias, por lo que no resulta válido que se faculte a los ayuntamientos y al sistema educativo local para tenerlos a su cargo tratándose de cuestiones comunitarias y educativas.**

De tal manera que el problema de constitucionalidad detectado ni siquiera puede ser subsanado con que se disponga que los mecanismos referidos deberán de observar los principios y disposiciones generales contenidos en la Ley General, la Ley local, el Reglamento y demás disposiciones aplicables, pues se trata de un **sistema diferente**, lo que se aleja completamente de la regulación del ordenamiento general, por lo que se solicita a este Alto Tribunal declare la invalidez de las normas impugnadas y las expulse de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California.

B.2.c. Inconstitucionalidad de la fracción XVII del artículo 25

En este apartado se cuestiona la constitucionalidad del artículo 25, fracción XVII, de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California. Para iniciar con su estudio, es necesario transcribir su contenido:

“ARTÍCULO 25.- Corresponde a la Persona Titular, lo siguiente:

I. a XVI. (...)

XVII. Proponer al Consejo de Administración, la sanción económica, la suspensión definitiva, revocación, cancelación de la Certificación o inhabilitación de las Personas Facilitadoras públicas o privadas, así como de las Personas Abogadas Colaborativas, cuando incurra en alguna infracción contemplada en la Ley o el Reglamento;

(...)”

Tal como se desprende de la literalidad del precepto, se faculta a la persona titular de la Dirección del Centro Estatal de Justicia Alternativa para hacer **propuestas de sanción** a imponerse a facilitadoras y facilitadores públicos o privados, así como a las abogadas y abogados colaborativos, cuando hayan incurrido en alguna infracción.

Se estima que lo anterior se aleja del contenido de la Ley General, al ser incongruente con el régimen de responsabilidades y sanciones que ese ordenamiento impone, al establecer:

“Artículo 139. Las personas titulares de los Centros Públicos de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, las personas facilitadoras públicas y privadas certificadas de conformidad con esta Ley, estarán sujetas al sistema de responsabilidades y sanciones previsto en este Capítulo y en la presente Ley, a falta de estipulación al respecto, en la legislación federal o local en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias que corresponda, en las que se definen los regímenes aplicables a las personas facilitadoras certificadas, los órganos competentes para conocer de las infracciones y la aplicación de las sanciones.

Sin perjuicio de lo anterior, las personas titulares de los Centros Públicos, las personas facilitadoras adscritas a los mismos y las personas facilitadoras privadas certificadas quedarán sujetas a las sanciones que le imponga el Consejo de la Judicatura Federal o locales, según corresponda, con base en las responsabilidades y sanciones previstas en la presente Ley, tanto en el ámbito federal como local, a los regímenes de responsabilidades de los servidores públicos previstos en la legislación de la materia, así como en las leyes orgánicas de los Poderes Judiciales Federal o de las entidades federativas.”

Asimismo, las personas facilitadoras privadas estarán sujetas a la legislación civil y penal aplicable en materia de prestación de servicios profesionales. “

“Artículo 140. El Consejo de la Judicatura Federal o de las entidades federativas o la instancia que corresponda de conformidad con la presente ley, serán las autoridades encargadas de sustanciar el procedimiento administrativo y en su caso 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.”

Así, la Ley marco en la materia sujeta a diversos regímenes de responsabilidad a las personas facilitadoras y abogadas colaborativas, a saber:

- El previsto en la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y en las legislaciones federal o local en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias que corresponda.

- Los regímenes de responsabilidades de los servidores públicos previstos en la legislación de la materia, así como en las leyes orgánicas de los Poderes Judiciales Federal o de las entidades federativas.
- A la legislación civil y penal aplicable en materia de prestación de servicios profesionales, tratándose de las personas facilitadoras privadas.

De lo anterior, es claro en un primer momento que, a las personas titulares de los Centros Públicos, las personas facilitadoras adscritas a los mismos y las personas facilitadoras privadas certificadas quedarán sujetas a las sanciones que le impongan los poderes judiciales locales, en el caso de Baja California, por **el Consejo de Administración del Poder Judicial del Estado**²⁹.

Sobre esa base, el modelo impuesto desde la legislación general establece que la determinación de sanciones corresponde **al indicado órgano del Poder Judicial local, en atención a la falta cometida, atendiendo a los parámetros de graduación de la conducta, especificidades y reglas que establezcan la normativa conducente.**

Empero, **también son aplicables otros regímenes sancionatorios**, por lo que **las autoridades encargadas de su imposición se determinan en su respectivo marco normativo** (responsabilidades de los servidores públicos o, en su caso, la legislación civil y penal).

Por ello, no es posible que la persona titular del centro realice una “propuesta” de sanción, ya que se trata de una **autoridad cuyas funciones no incluyen intervenir en la determinación de sanciones** por faltas en las que incurran las personas facilitadoras, ya sean públicas, privadas o abogadas colaborativas.

Si bien el Centro Público se encuentra adscrito al Consejo de Administración del Poder Judicial local, es evidente que se trata de órganos distintos entre sí con competencias diferenciadas, en tanto que el primero tiene a su cargo la prestación de los servicios de mediación y conciliación y en los procesos de justicia restaurativa, así como auxiliar en materia laboral respecto de controversias que estén siendo ventiladas en juicio ante los tribunales laborales. En atención su objeto, las leyes general y local de la materia confirieron a la Persona Titular del aludido Centro las atribuciones necesarias para vigilar y supervisar el debido funcionamiento del

²⁹ Artículo 142, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California.

centro a su cargo, así como diversas facultades administrativas para el ejercicio de su labor.

Sin embargo, entre sus atribuciones conforme al propio sistema jurídico general en materia de medios alternativos de solución de controversias, no se encuentra la de proponer al Consejo de Administración las sanciones a imponer a las personas facilitadoras, porque como ya se ha explicado, ello corresponde al Consejo de Administración, así como a otras autoridades competentes, según el régimen normativo aplicable.

Adicionalmente, debe destacarse que no es adecuado que la persona Titular del Centro Público “proponga” al Consejo de Administración la sanción que debe imponerse de las personas facilitadoras públicas o privadas, así como de las personas abogadas colaborativas, ya que no es la autoridad encargada de sustanciar el procedimiento administrativo respectivo, por lo que no cuenta con los elementos objetivos que le permitan realizar la propuesta de sanción a la que refiere la norma impugnada.

En ese orden de ideas, se solicita se declare la invalidez del artículo 25, fracción XVII, de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California, por facultar de manera indebida a la persona titular de cada centro para hacer propuestas de sanciones a las personas facilitadoras públicas o privadas, así como a las abogadas colaborativas que incurran en alguna falta, **dado que la determinación de sanciones corresponde a otra autoridad.**

B.2.d. Supuesto de responsabilidad no contemplada como grave

Enseguida se expondrá que el Congreso local, al omitir prever en el artículo 146 como falta grave un supuesto ya determinado con ese carácter en la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, transgredió el derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad al no cumplir con el mandato de homologación al ordenamiento de observancia general.

Para iniciar con el estudio que nos ocupa, se estima oportuno realizar un comparativo entre la disposición de la Ley General de la materia y la previsión impugnada, a fin de vislumbrar con mayor claridad el vicio de constitucionalidad denunciado:

Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias	Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California
Artículo 142. Las personas facilitadoras públicas y privadas serán acreedoras a la imposición de una sanción en los términos del artículo anterior, en caso de actualizarse alguno de los siguientes supuestos: I. a II. (...) <u>III. Cuando se presente denuncia con motivo del trato subjetivo, manifestación de juicios de valor, opiniones o prejuicios que puedan influir en la toma de decisiones de las partes. Derivado de lo anterior cualquiera de las partes podrá solicitar la sustitución de la persona facilitadora;</u>	ARTÍCULO 145.- Las Personas Facilitadoras públicas y privadas, así como Personas Abogadas Colaborativas, serán acreedoras a la imposición de una sanción en los términos del artículo anterior, en caso de actualizarse alguna de las siguientes conductas: I. a II. (...) <u>III. Ser sujeto de una queja que resulte procedente, con motivo del trato subjetivo, manifestación de juicios de valor, opiniones o prejuicios que puedan influir en la toma de decisiones de las Partes. Sin perjuicio de lo anterior, cualquiera de las Partes podrá solicitar la sustitución de la Persona Facilitadora;</u>
Artículo 143. Serán consideradas faltas graves las establecidas en las fracciones III, IV, V, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII y XIV del artículo anterior.	ARTÍCULO 146.- Serán consideradas faltas graves las establecidas en las fracciones IV, V, VII, VIII, IX, X, XI, XII y XIII del artículo anterior.

De la comparación presentada se desprende que los supuestos de sanción previstos en ambos ordenamientos en la fracción III, en esencia contienen la misma hipótesis, pues en ambos se requiere:

- Que la persona facilitadora pública o privada haya tenido un trato subjetivo, o haya realizado manifestación de juicio de valor, opiniones o prejuicios que puedan influir en la toma de decisiones de las partes.
- Que se haya presentado denuncia o queja.

Con base en esas exigencias, es claro que **la conducta que se pretende sancionar es la falta de profesionalismo de la persona facilitadora, supuesto que el Legislador Federal determinó como grave**, no obstante, en la **Ley en estudio no se le dio esta calificativa**, al no preverse expresamente como grave.

Es importante reiterar que como se apuntó al inicio del concepto de invalidez, el Congreso bajacaliforniano al expedir la ley combatida, se encontraba obligado a

expedir normas que sean congruentes con la Ley General, en observancia del mandato de homologación en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, a fin de hacer funcional u operativo la justicia alternativa en todo el país.

Por lo anterior, **esta Comisión afirma que el mandato de homogeneidad permea incluso en la obligación de establecer un régimen de responsabilidades en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias.**

En consecuencia, el Congreso local estaba obligado a clasificar como grave la conducta señalada en la fracción III del artículo 145 de la ley impugnada; sin embargo, como se observa en el diverso numeral 146 del mismo ordenamiento, únicamente estableció que son faltas graves las previstas en las fracciones IV, V, VII, VIII, IX, X, XI, XII y XIII.

La mencionada falta de homologación tiene como consecuencia un cambio significativo en cuestiones procedimentales, como es la autoridad competente para investigar, sustanciar y resolver el procedimiento de responsabilidades administrativas, así como las sanciones a imponer.

Así, la modificación de la clasificación de la conducta rompe con el mandato de armonización al generar un contenido contrario al ya dispuesto en la Ley General.

En suma, **el Congreso bajacaliforniano generó una distorsión en la calificación de la infracción ya prevista en la Ley General**, por lo que debe declararse su invalidez y ser expulsada del orden jurídico local.

Defendemos al Pueblo

SEGUNDO. Los artículos 66, segundo párrafo, y 144, fracciones II, IV y VI, de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California prevén 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 local, 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 a los principios de taxatividad y proporcionalidad de las penas, aplicables en materia administrativa sancionadora.

Esta Comisión Nacional considera que las disposiciones impugnadas son incompatibles con el andamiaje constitucional vigente, ya que establecen supuestos de sanción que, por su naturaleza, exigen sean ponderadas sobre determinados límites que permitan cuantificarlas al momento de su individualización. No obstante, el Congreso 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 a los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad y proporcionalidad de las penas.

Para demostrar lo anterior, en el presente apartado se desarrollarán los argumentos que sustentan la inconstitucionalidad denunciada: en primer lugar, se abundará sobre el contenido del principio de taxatividad aplicable en la materia administrativa sancionadora, el cual contendrá una breve semblanza sobre el derecho a la seguridad jurídica (expuesto en el primer concepto de invalidez), concluyendo con el análisis de las disposiciones normativas impugnadas a la luz de dicho estándar.

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 sanciona³⁰.

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 ilícito³¹.

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 correspondientes³².

³⁰ 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.

³¹ 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, p. 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.**"

³² Véase la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, p. 31

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 incurren.

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

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

Por ende, supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que la conducta objeto de prohibición pueda ser conocida por el destinatario de la norma. En ese orden, **los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se pueden aplicar a quienes las realicen**³³, 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.³⁴

³³ 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, p. 32.

³⁴ 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.

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

En este punto es importante aclarar que como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de taxatividad no implica que el legislador deba definir cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa; sin embargo, lo cierto es que sí obliga al creador de la norma a que los textos legales que contienen normas penales describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas³⁵.

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.

M É X I C O
Defendemos al Pueblo

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**”

³⁵ 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, p. 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**”.

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 antijurídico³⁶.

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 pena³⁷.

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 procesado³⁸.

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.

³⁶ 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, p. 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.”***

³⁷ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 4/2006, *op. cit.*, pp. 26 y 27.

³⁸ 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, p. 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.

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 Décimo Primero, denominado “*De las Responsabilidades y Sanciones*”³⁹, salvo por lo que hace el artículo 66⁴⁰, en donde el órgano legislativo bajacaliforniano 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 controvertida las siguientes personas:
 - La titular del Centro Público
 - Las Coordinadoras
 - Las Facilitadoras públicas y privadas Certificadas
 - Las Abogadas Colaborativas.⁴¹
 - Quedarán sujetas a las sanciones que imponga el Órgano del Poder Judicial del Estado que corresponda, las siguientes personas:
 - La titular del Centro Público
 - Las Coordinadoras
 - Las Facilitadoras de los centros públicos.⁴²

La imposición de sanciones será con base en: a) la propia Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California; b) los regímenes de responsabilidades de los servidores públicos previstos en la legislación

³⁹ Integrado por los artículos 142 a 147 de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California.

⁴⁰ Precepto inserto en la Sección Tercera “*De la Suspensión y Revocación de la Certificación*”, del Capítulo Sexto “*De las Personas Facilitadoras*” del ordenamiento controvertido.

⁴¹ Artículo 140, primer párrafo, de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California.

⁴² Artículo 142, segundo párrafo, de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California.

de la materia, y c) Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California.

- Personas sujetas a la legislación civil y penal aplicable en materia de prestación de servicios profesionales⁴³:
 - Facilitadoras privadas y las personas Abogadas Colaborativas
- Substanciación del procedimiento administrativo:
 - El Órgano del Poder Judicial del Estado que corresponda, será la autoridad encargada de sustanciar el procedimiento administrativo y en su caso imponer las sanciones correspondientes, a las Personas Facilitadoras públicas o privadas, así como Personas Abogadas Colaborativas, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que en su caso se determinen.

Como se observa, no se trata de un régimen unívoco aplicable para todos en todos los casos por igual, sino que dependerá de las funciones que desempeñen y si éstas son públicas o privadas –titulares de los Centros Públicos, facilitadoras o facilitadores públicos y privados, las personas Coordinadoras o abogadas colaborativas–, en cuyo caso se aplicará entre los distintos regímenes o sistemas: a) el previsto en la ley en estudio, b) el establecido en la ley de responsabilidades administrativas aplicables a personas servidoras públicas o c) el regulado en la Ley Orgánica del Poder Judicial bajacaliforniano, 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 Justicia Alternativa para el Estado de Baja California, el Congreso 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 66, segundo párrafo, y 144, 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 ordenamiento, son inconstitucionales en tanto que **no establecen parámetros que permitan**

⁴³ Artículo 142, tercer párrafo, de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California.

individualizarlas en cada caso en concreto. Para evidenciarlo, se estima prudente transcribirlas a continuación:

“ARTÍCULO 66.- Son causas de suspensión de la Certificación de las Personas Facilitadoras, las siguientes:

I. a V. (...)

El término de la suspensión estará sujeto a las condiciones establecidas por la autoridad competente con base a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, así como a los Lineamientos.”

“ARTÍCULO 144.- Las infracciones a lo dispuesto en la Ley serán sancionadas, previo apercibimiento, en los siguientes términos:

I. (...)

II. Sanción económica;

III. (...)

IV. Suspensión de la Certificación;

V. (...)

VI. Inhabilitación.”

Como se puede colegir de lo trasunto, los artículos 66, segundo párrafo y 144 de la Ley impugnada establece que el término de la suspensión estará sujeto a las condiciones establecidas por la autoridad competente con base a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, así como a los Lineamientos; mientras que el diverso 144 del mismo ordenamiento prevé las sanciones que se podrán imponer a las personas que lleven a cabo alguna de las infracciones previstas en Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California.

En concreto, las normas impugnadas por esta Comisión Nacional se refieren a las sanciones: a) económicas, b) de suspensión de la certificación, así como c) la 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 Décimo Primero, denominado “De las Responsabilidades y Sanciones”, de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California 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 al principio de taxatividad aplicable en el derecho administrativo sancionador.

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

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

- A) Reserva de ley, por virtud del cual los delitos sólo 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 ambiguos⁴⁴.**

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

⁴⁴ 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, p. 1124, de rubro “**NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA.**”

De acuerdo con lo anterior y toda vez que las normas controvertidas 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 imponerlas⁴⁵.

Por otro lado, este Organismo no advierte que exista alguna regla general válida que permita subsanar el vicio detectado en la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California, **en virtud de que al reconocer tanto la ley General como la propia ley impugnada** la coexistencia de los diversos sistemas de responsabilidad –administrativo disciplinario de los servidores públicos, profesional, penal y civil– tampoco es posible establecer con suficiente certeza cuál podría aplicarse de manera supletoria para determinar dicho aspecto⁴⁶.

Además, aunque el artículo 66, en su párrafo segundo, de la **Ley en estudio sea similar al previsto en el artículo 47, párrafo segundo, de la Ley General**, en el que se establece que el término de la suspensión estará sujeto a las condiciones establecidas, entre otros, en los Lineamientos emitidos por el Consejo en el ámbito de su competencia, ello **no implica la validez de la norma**, derivado de que en los **Lineamientos para la Evaluación, Certificación, Renovación, Suspensión y Revocación de Personas Facilitadoras**, emitidos por el Consejo Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, en cumplimiento a lo previsto en el artículo 18 de la Ley General, **no se establecieron los parámetros para determinar la duración de la suspensión de la certificación**.

Dicha falta de precisión por parte del legislador local tampoco puede ser subsanada por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pues se trata de un

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 35/2025, resuelta por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 4 de noviembre de 2025, bajo la ponencia de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, párr. 306.

régimen de naturaleza distinta y específicamente aplicable para personas servidoras públicas que desempeñan su empleo, cargo o comisión en un ente público⁴⁷, 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 Décimo Primero, denominado *“De las Responsabilidades y Sanciones”*, de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California, 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 los centros públicos o personas facilitadoras públicas– y, por el otro, personas que llevan a cabo sus funciones en el ámbito privado, como los son aquellas que fungen como facilitadoras privadas.

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

Entonces, conforme a las reglas instauradas por el Congreso bajacaliforniano, el sistema de responsabilidades y sanciones establecido específicamente en la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California es distinto al previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas –incluso respecto de la persona titular del Centro Público o personas facilitadoras públicas, entre otras– 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 particulares⁴⁸, por lo que no podría aplicarse, por ejemplo, a los facilitadores privados.

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

⁴⁷ Artículos 1, 2 y 3, fracción XXI Bis, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

⁴⁸ 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 este 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 reclamadas 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 permite que sean impuestas de forma arbitraria, dando pauta a que la sanción se individualice de forma desproporcionada.

En ese orden de ideas, a las personas sujetas a las normas que cometan cualquiera de las infracciones previstas en Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California se les podrá sancionar económicamente, suspender o inhabilitar, sin que la autoridad que conozca del asunto imponga la sanción conforme a un parámetro mínimo y máximo, ya que esto no se delimita en ninguna disposición normativa de ese ordenamiento bajacaliforniano, 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 los preceptos controvertidos 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 impugnadas 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.

Por las razones expuestas, resultan aplicables las consideraciones emitidas por el Alto Tribunal al resolver las acciones de inconstitucionalidad 33/2025⁴⁹, 35/2025⁵⁰ y

⁴⁹Resuelta en la sesión de 14 de octubre de 2025, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

⁵⁰Resuelta en la sesión de 4 de noviembre de 2025, bajo la ponencia de la Ministra Loretta Ortiz Ahlf.

77/2025⁵¹, en las que **invalidó normas similares a las impugnadas**, al estimar que **no resultaban claras, al no establecer parámetros que permitirán la determinación de las sanciones**.

En suma, la incertidumbre que producen las normas en combate 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.

Finalmente, es importante hacer notar que la ausencia de un parámetro de graduación de sanciones también contraviene el principio de proporcionalidad de las penas consagrado en el artículo 22 constitucional, toda vez que la inexistencia de un estándar mínimo y máximo que permitan a la autoridad encargada de sustanciar el procedimiento administrativo, no le permite establecer la duración de la sanción de forma proporcional a la conducta cometida y al bien jurídico afectado.

Por todo lo expuesto, se estima que debe declararse la invalidez de los artículos 66, segundo párrafo, y 144, fracciones II, IV y VI, de la Ley Justicia Alternativa para el Estado de Baja California.

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 Ma. del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

⁵¹Resuelta en la sesión de 26 de enero de 2026, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

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

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

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

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

PROTESTO LO NECESARIO

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

CVA

