ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 40/2026

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA
PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

COTEJÓ
SECRETARIA: LINDA HELENA MACLÚ ZORRERO
SECRETARIO AUXILIAR: LUIS SANTIAGO NIETO MICHELIS

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna los artículos 2, fracción V; 9, párrafos tercero y cuarto; 25, fracción XVII; 66, párrafo segundo; 115; 116; 117; 118; 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 trece de febrero de dos mil veintiséis.

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	**COMPETENCIA**	El Tribunal Pleno **es competente** para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad.	7
II.	**PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS**	Se precisan como normas reclamadas los **artículos** 2, fracción V; 9, párrafos tercero y cuarto; 25, fracción XVII; 66, párrafo segundo; 115; 116; 117; 118; 144, fracciones II, IV y VI; y 146 de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California	8
III.	**OPORTUNIDAD**	La demanda **es oportuna.**	10
IV.	**LEGITIMACIÓN**	La demanda **fue presentada por parte legitimada**.	11

V.	**CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO**	No se actualiza la causa de improcedencia consistente en que la demanda se presentó extemporáneamente.	13
VI.	**ESTUDIO DE FONDO**	**VI.1.** Parámetro relativo a los mecanismos alternativos de solución de controversias.	14
		VI.2. Análisis del artículo 2, fracción V, Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California.	27
		VI.3. Análisis de los artículos 9, párrafos Tercero y Cuarto; 115; 116; 117; y 118, de la Ley de Justicia Alternativa Para el Estado de Baja California.	36
		VI.4. Análisis del sistema de sanciones establecido en la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California.	47
VII.	**EFECTOS**	Se **declara la invalidez** de los artículos 2, fracción V; 66, segundo párrafo; 144, fracciones II, IV y VI; y 146, de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California, de conformidad con el apartado VI de la presente ejecutoria. Se **precisan las fechas** en que surtirán efectos las declaratorias de invalidez.	80
VIII.	**DECISIÓN**	**PRIMERO.** Es **procedente y parcialmente fundada** la presente acción de inconstitucionalidad. **SEGUNDO.** Se **reconoce la validez** de los artículos 9, párrafos tercero y cuarto; 25, fracción XVII; 115, 116, 117 y 118 de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California. **TERCERO.** Se **declara la invalidez** de los artículos 2, fracción V; 66, segundo párrafo; 144, fracciones II, IV y VI; y 146, de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California, de	81

		conformidad con el apartado VI de la presente ejecutoria. **CUARTO.** Las declaratorias de invalidez surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Baja California **QUINTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.	

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 40/2026

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA
PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

COTEJÓ
SECRETARIA: LINDA HELENA MACLÚ ZORRERO
SECRETARIO AUXILIAR: LUIS SANTIAGO NIETO MICHELIS

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al […] de dos mil veintiséis, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve la **Acción de Inconstitucionalidad 40/2026** promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 2, fracción V; 9, párrafos tercero y cuarto; 25, fracción XVII; 66, párrafo segundo; 115; 116; 117; 118; 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 trece de febrero de dos mil veintiséis.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda de la Acción de Inconstitucionalidad.** Por escrito presentado el diecisiete de marzo de dos mil veintiséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 2, fracción V; 9, párrafos tercero y cuarto; 25,

fracción XVII; 66, párrafo segundo; 115; 116; 117; 118; 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 trece de febrero de dos mil veintiséis.

2. **Conceptos de invalidez**. En su escrito inicial, la Comisión accionante planteó dos conceptos de invalidez: primero, que 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, pues su contenido se aparta indebidamente de lo establecido en la Ley General en la materia. Segundo, que los artículos 66, segundo párrafo, y 144, fracciones II, IV y VI, de la misma Ley impugnada, resultan contrarios a los principios de seguridad jurídica y taxatividad, pues si bien establecen un catálogo de sanciones específicas, omiten establecer un máximo y un mínimo para su determinación. Dichos conceptos se basan en las siguientes consideraciones:

   a. El artículo 2 de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California, desarrolla un listado de algunos de los métodos alternativos de solución de controversias contemplados en ella; y, mediante su fracción V, incluye en este listado a los procesos de justicia restaurativa. No obstante, conforme a la Ley General, la justicia restaurativa no constituye, en sí misma, un método alternativo de solución de controversias, sino un conjunto de prácticas que pueden o no ser implementadas dentro de esos mecanismos, con la finalidad de reparar los distintos tipos de daño ocasionados. Por lo anterior, dicha fracción desnaturaliza la concepción prevista en la Ley General respecto de los mecanismos alternativos de solución de controversias y de la propia justicia restaurativa.

   b. Los artículos 9, párrafos tercero y cuarto; 115; 116; 117; y 118 de la Ley impugnada, permiten interpretarse en el sentido de que, por un lado, la Secretaría de Educación será la encargada de implementar y aplicar los métodos alternativos de solución de controversias en materia escolar y, por otro, que en materia comunitaria dicha implementación corresponderá a los ayuntamientos locales. Sin embargo, ello resulta contrario a la Ley General en la materia, la cual establece, de manera expresa, que los Centros de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias son las únicas instancias facultadas para implementar dichos mecanismos.

c. El artículo 25, fracción XVII, de la Ley impugnada, otorga a la persona titular del Centro Público de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias la facultad de proponer al Consejo de Administración las sanciones a aplicar para las personas facilitadoras públicas y privadas, y para las abogadas colaborativas, cuando incurran en alguna infracción prevista en la ley. Sin embargo, ello se aparta del modelo establecido en la Ley General en la materia, la cual dispone que las sanciones únicamente pueden ser impuestas por el Consejo de Administración del Poder Judicial del Estado, conforme a la normativa aplicable. Por tanto, el Centro Público de Mecanismos Alternativos de solución de Controversias no está facultado para proponer sanciones.

d. El artículo 142, fracción III, de la Ley General en la materia establece como hipótesis sancionable para las personas facilitadoras, el hecho de ser objeto de una denuncia por emitir juicios de valor o brindar tratos subjetivos susceptibles de influir en la toma de decisiones de las partes. Asimismo, el artículo 143 califica dicha conducta como una falta grave. No obstante, la Ley Local impugnada distorsiona este sistema, pues si bien su artículo 145, fracción III, contempla la misma conducta sancionable, omite incluirla dentro del catálogo de faltas graves previsto en el artículo 146.

e. El artículo 144, en sus fracciones II, IV y VI, prevé la posibilidad de imponer sanciones económicas, la suspensión de la certificación y la inhabilitación, respectivamente. Sin embargo, la Ley no contempla disposición alguna que establezca plazos o montos mínimos y máximos que permitan a la autoridad llevar a cabo una ponderación para individualizar la sanción. Ello constituye una vulneración al derecho a la seguridad jurídica y al principio de taxatividad, pues, conforme a lo previsto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, las conductas sancionables y las penas deben estar previstas en la ley de manera clara y precisa.

f. Por su parte el artículo 66, segundo párrafo, señala 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"**. Dicho numeral no solo no subsana el vicio antes narrado del articulo 144, sino que también resulta inconstitucional, al generar inseguridad jurídica. Lo anterior, ya 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.

3. **Radicación y turno.** Mediante acuerdo de diecinueve de marzo de dos mil veintiséis, el Ministro Presidente Hugo Aguilar Ortiz, tuvo por recibido el escrito inicial y ordenó formar y registrar el expediente relativo a la **Acción de inconstitucionalidad 40/2026**. Asimismo, turnó el expediente a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf para instruir el procedimiento correspondiente.

4. **Admisión y trámite**. Por acuerdo de nueve de abril de dos mil veintiséis, la Ministra Instructora tuvo por presentada a la promovente con la personalidad con la que se ostentó, y admitió a trámite la presente acción de inconstitucionalidad. Además, ordenó correr traslado a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California para que, dentro del plazo de quince días hábiles, rindieran los informes correspondientes. También ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que formulase lo que a su representación correspondiera.

5. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Baja California.** Con fecha doce de mayo de dos mil veintiséis, se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, el informe rendido por Liliana Michel Sánchez Allende y Jaime Eduardo Cantón Rocha, representantes legales del Congreso del Estado de Baja California, en el que manifestaron, en esencia, lo siguiente:

   a. Que la acción de inconstitucionalidad fue presentada de forma extemporánea, por lo que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de la materia.

   b. Que el artículo 2, fracción V, es válido pues, al contemplar en el listado de mecanismos alternativos de solución de controversias a los procesos de justicia restaurativa, no contraviene a la Ley General en la materia. Lo anterior, porque los procesos de justicia restaurativa persiguen los mismos fines que los mecanismos alternativos de solución de controversias y pueden tener los mismos efectos reparatorios. Además, si bien la ley general no es expresa en contener los procesos de justicia restaurativa dentro de su propio catálogo de MASC, lo cierto es que establece que dicho catálogo es enunciativo, y no limitativo, por lo que habilita que en la ley local se haya ampliado

   c. Que no es contrario a la Ley General que, mediante los artículos 9, párrafos tercero y cuarto, 115, 116, 117 y 118, se atribuya al sistema educativo y a los ayuntamientos la organización y funcionamiento de los MASC en los ámbitos escolar y comunitario, respectivamente.

   Lo anterior, pues los artículos 116 y 118 no establecen la creación de un sistema paralelo de MASC, sino sólo estipulan la posibilidad de coordinación entre el sistema educativo y los ayuntamientos con el Consejo de Administración. En este entendimiento, la mediación escolar y

comunitaria corresponderá a la Secretaría de Educación y a los ayuntamientos, respectivamente, mientras que el Poder Judicial, a través del Consejo de Administración, podrá celebrar convenios para su capacitación e implementación.

Además, los ayuntamientos están facultados constitucionalmente para administrar los asuntos propios de la comunidad y la convivencia social, y cuentan con autonomía reglamentaria en estas materias, por lo que pueden válidamente desarrollar y llevar a cabo la mediación comunitaria en el ámbito de sus atribuciones. Asimismo, si bien la facultad reglamentaria municipal no puede invadir materias reservadas a la Federación, lo cierto es que la Ley General no establece prohibición alguna para regular la mediación comunitaria.

Por último, el artículo 8 de la Ley General de la materia establece que los mecanismos alternativos de solución de controversias que se lleven a cabo por las dependencias, órganos y organismos de los tres órdenes de gobierno, órganos constitucionales autónomos y empresas productivas del Estado tendrán el alcance y efectos jurídicos previstos por dicha ley y por las disposiciones federales o locales aplicables. Lo anterior evidencia que la Ley General habilita la participación de otros entes, además de los Centros de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, en la implementación y desarrollo de los MASC.

d. Que es válido el artículo 25, fracción VII, impugnado, pues no faculta al Titular del Centro de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para imponer sanciones, sino únicamente para proponer al Consejo de Administración del Poder Judicial aquellas que considere pertinentes, conservando dicho órgano la decisión final respecto de su imposición. Por lo anterior, se respeta el régimen de sanciones contemplado por la Ley General, así como con el régimen de vigilancia, supervisión y evaluación de la persona Titula, establecida en la propia Ley Local.

Además, el artículo 29 de la Ley General, que establece las facultades del Titular del Centro de MASC, dispone en su fracción XIII que tendrá "*las demás atribuciones contempladas en las leyes locales".* Lo anterior confirma que el diseño normativo de la Ley General permite otorgar a los titulares de los centros facultades adicionales a las expresamente previstas en ese ordenamiento.

e. Que el artículo 146 es válido, pues si bien no clasifica como falta grave las conductas subjetivas de las personas facilitadoras y abogadas que puedan incidir en la resolución de las partes, ello no implica que dicha conducta quede sin regulación. Es decir, la ley sí la contempla, aunque no con el carácter de falta grave. Además, la Ley General sí considera esa conducta como una falta grave y, en atención al principio de supremacía normativa, dicha disposición puede continuar resultando aplicable.

f. Por último, que si bien es cierto que los artículos 66 y 144 impugnados no establecen plazos dentro de los cuales sea posible determinar las sanciones que establecen, lo cierto es que ello es acorde con el principio

de taxatividad, el cual no impone la obligación de prever de manera exacta los montos o plazos de las sanciones, sino únicamente de establecer una determinación suficiente. Además, su contenido es análogo al previsto en las disposiciones equivalentes de la Ley General.

6. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.** Mediante escrito recibido en este Alto Tribunal el doce de mayo de dos mil veintiséis, Claudia Yurizeth Torres Molina, Consejera Jurídica del Estado, rindió su informe, en el que sostuvo, esencialmente, lo siguiente:

a. Que, al incluir los procesos de justicia restaurativa dentro del catálogo de mecanismos alternativos de solución de controversias, el legislador local actuó en ejercicio de su libertad configurativa y en observancia del mandato de homologación con la Ley General en la materia. Asimismo, los procesos de justicia restaurativa poseen, por su propia naturaleza, el carácter de mecanismos alternativos de solución de controversias, por lo que resulta jurídicamente pertinente incorporarlos en dicho catálogo, aun cuando la Ley General no los contemple expresamente en el suyo. Por lo anterior, el artículo 2, fracción V, es válido.

b. El artículo 25, fracción XVII, es acorde con lo dispuesto en la Ley General, toda vez que no confiere a la persona titular del Centro MASC la facultad de imponer sanciones, sino únicamente la de formular recomendaciones a la autoridad competente, por lo que esta sigue siendo la única facultada para determinar lo conducente. Por ello, la disposición impugnada no resulta contraria a la Ley General, sino que se desarrolla respetando el piso mínimo estipulado en esta, y se encuentra comprendida dentro del margen de libertad configurativa y desarrollo normativo del que goza el legislador local.

c. La Ley General en la materia, en su artículo 8, prevé expresamente la posibilidad de que las dependencias, órganos y organismos de los tres órdenes de gobierno implementen mecanismos alternativos de solución de controversias. En ese sentido, los artículos 9, párrafos tercero y cuarto, 115, 116, 117 y 118 de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California, al facultar a la Secretaría de Educación y a los ayuntamientos para instrumentar mecanismos alternativos de solución de controversias, se ajustan a las bases normativas establecidas en la legislación general.

   Asimismo, dicha regulación es congruente con el artículo 81 de la Ley General, que establece entre los fines de la justicia restaurativa el generar espacios seguros de integración social y comunitaria en ámbitos familiares, escolares, vecinales, así como auxiliar en la solución de conflictos en el ámbito escolar mediante la intervención de personal especializado con perspectiva de infancia y adolescencia.

   Además, la descentralización de los mecanismos alternativos de solución de controversias persigue una finalidad social legítima, consistente en brindar una protección más efectiva a la comunidad educativa en su

conjunto y ampliar el acceso a estos mecanismos para sectores de la población que enfrentan mayores barreras económicas o geográficas para acudir a las instancias especializadas.

d. Que es cierto que el artículo 146 impugnado no clasifica como falta grave las conductas subjetivas de las personas facilitadoras y abogadas que puedan incidir en la resolución de las partes, tal como hace la ley general. Sin embargo, esto es acorde con la libertad configurativa del legislador local

7. Como se desprende de la exposición anterior, se advierte que el poder ejecutivo local no realizó pronunciamiento alguno relativo a los artículos 66 y 144 de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California.

8. **Informe de la Fiscalía General de la República.** La Fiscalía General de la República no emitió una opinión en el presente asunto.

9. **Alegatos.** Mediante acuerdo de [se ajustará] de dos mil veintiséis se dio vista las partes para que, dentro del plazo de cinco días hábiles, contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación de dicho acuerdo, se formularan por escrito sus alegatos.

10. **Cierre de instrucción**. Visto el estado procesal de los autos, el [se ajustará] de junio de dos mil veintiséis la Ministra Instructora dictó el auto de cierre de instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

11. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[1] y 16, fracción I, de la Ley Orgánica

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

del Poder Judicial de la Federación vigente del veinte de diciembre dos mil veinticuatro,[2] en relación con el punto Segundo, fracción II, del *Acuerdo General Número 2/2025 (12a.),* de tres de septiembre de dos mil veinticinco, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se precisan los asuntos de su competencia y los que se delegan a otros órganos jurisdiccionales federales.

12. Ello, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea una posible vulneración a diversos derechos consagrados en la Constitución Federal, a raíz del contenido de los artículos 2, fracción V; 9, párrafos tercero y cuarto; 25, fracción XVII; 66, párrafo segundo; 115; 116; 117; 118; 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 trece de febrero de dos mil veintiséis.

II. PRECISIÓN DE LA NORMA RECLAMADA

13. En términos del artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos,[3] este Tribunal Pleno debe fijar las normas que serán objeto de esta acción de inconstitucionalidad.

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; **[…]**

[2] **Artículo 16.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:
I. I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La admisión de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad planteadas respecto de normas generales no dará lugar en ningún caso a la suspensión de la norma cuestionada; De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **[…]**

[3] **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; **[…]**

14. En el escrito de demanda inicial, la Comisión accionante señala como normas impugnadas los 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. No obstante, de una lectura integral de los conceptos de invalidez planteados, se advierte que la demanda también está dirigida en contra de los numerales 115, 116, 117 y 118 de la misma Ley. Por tanto, se toma al conjunto de todos estos artículos como materia de la presente acción de inconstitucionalidad; mismos que, para claridad, se transcriben a continuación:

> **ARTÍCULO 2.-** Son Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, de manera enunciativa y no limitativa, los siguientes:
> **[…]**
> **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.
>
> **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.
>
> **ARTÍCULO 25.-** Corresponde a la Persona Titular, lo siguiente:
> **[…]**
> 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;
> **[…]**
>
> **ARTÍCULO 66.-** Son causas de suspensión de la Certificación de las Personas Facilitadoras, las siguientes:
> [..]
> 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 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.

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.

ARTÍCULO 144.- Las infracciones a lo dispuesto en la Ley serán sancionadas, previo apercibimiento, en los siguientes términos:
[…]
II, Sanción económica;
[…]
IV. Suspensión de la Certificación;
[…]
VI. Inhabilitación.

ARTÍCULO 146.- Serán consideradas faltas graves las establecidas en las fracciones IV, V, VII, VIII, IX, X, XI, XII y XIII del artículo anterior.

III. OPORTUNIDAD

15. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[4] el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente a aquel en que la norma general impugnada sea publicada en el medio oficial correspondiente. Si el último día del plazo resulta inhábil, la demanda podrá presentarse el día hábil siguiente.

16. En el caso, el Decreto número 213, mediante el cual se expidió la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California, fue publicado en el Periódico Oficial en dicha entidad el trece de febrero de dos mil veintiséis. En consecuencia, el plazo de treinta días naturales para impugnar sus disposiciones transcurrió del sábado catorce de febrero de dos mil veintiséis, al domingo quince de marzo del mismo año.

17. Sin embargo, ya que el último día del cómputo corresponde al domingo, que es un día inhábil, la demanda podía haberse presentado hasta el siguiente día hábil, esto es el **martes diecisiete de marzo**, ya que el lunes dieciséis de dicho mes, también fue día inhábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 74, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo,[5] así como en el punto primero, inciso c) del Acuerdo General número 18/2013 de diecinueve de noviembre de dos mil trece del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal.

---

[4] **Artículo 60**. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

[5] **Artículo 74.** Son días de descanso obligatorio: **[…]**
III. El tercer lunes de marzo en conmemoración del 21 de marzo; **[…]**

18. Entonces, si la demanda fue presentada el **diecisiete de marzo de dos mil veintiséis,** ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se sigue que su presentación fue oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

19. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[6] dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad 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 la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

20. En el presente caso, la demanda fue promovida por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con la copia certificada de su designación por el Senado de la República, del doce de noviembre de dos mil veinticuatro.

21. Al respecto, las fracciones I y XI, del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,[7] señalan que la Presidencia de ese

---

[6] **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. **[…]**
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; **[…]**.

[7] **Artículo 15.-** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; **[…]**
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

órgano autónomo constitucional se encuentra facultada para ejercer su representación legal y para promover las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), 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 Federal y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

22. Así, si la demanda plantea la inconstitucionalidad 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 de esa entidad el trece de febrero de dos mil veintiséis, entonces su promovente cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

23. En su informe, el Poder Legislativo hizo valer la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria, al considerar que la acción fue promovida fuera del plazo legal[8]. Al respecto, sostuvo que la comisión accionante presentó su demanda el diecisiete de marzo de dos mil veintiséis, pese a que el plazo de treinta días naturales para impugnar las normas reclamadas venció el quince de marzo de ese mismo año.

24. Dicho planteamiento **es infundado**, pues como ya se precisó al analizar el requisito de oportunidad, el plazo para promover la presente acción de inconstitucionalidad no venció el quince de marzo de dos mil veintiséis, sino el diecisiete del mismo mes y año. Ello, porque la Ley Reglamentaria prevé que, cuando el último día del plazo sea inhábil, su vencimiento se recorre al día hábil siguiente.

---

reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y **[…]**.

[8] ARTICULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:
[…]
VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21;

25. Así, si bien, en principio, el plazo de treinta días contemplado en la ley reglamentaria terminó el quince de marzo de dos mil veintiséis, lo cierto es que dicho día correspondió a un domingo, mientras que el dieciséis de marzo también fue inhábil conforme a lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo, fracción III; así como en el punto primero, inciso c) del Acuerdo General número 18/2013 de diecinueve de noviembre de dos mil trece del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal.

26. Por tanto, si la comisión accionante presentó su demanda en esa última fecha, es evidente que lo hizo dentro del plazo legalmente previsto.

27. Así, al no haberse planteado otras causas de improcedencia o sobreseimiento, y no advertirse de oficio alguna diversa por este Alto Tribunal, procede realizar el estudio de fondo de las normas impugnadas.

VI. ESTUDIO DE FONDO

28. Con la finalidad de dar respuesta a los planteamientos de la Comisión accionante, el estudio de fondo se estructura en cuatro apartados. **(VI.1)** En el primero se desarrolla el parámetro de regularidad constitucional aplicable a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materias no penales; **(VI.2)** en el segundo se analiza el artículo 2, fracción V, de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California, a fin de determinar si la inclusión de la justicia restaurativa en el catálogo de mecanismos alternativos resulta compatible con la naturaleza que le atribuye la Ley General; **(VI.3)** en el tercero se examinan los artículos 9, párrafos tercero y cuarto; 115; 116; 117; y 118 del mismo ordenamiento, para establecer si las atribuciones conferidas a la Secretaría de Educación y a los ayuntamientos en materia de implementación de mecanismos alternativos de solución de controversias se ajustan al diseño competencial previsto en la Ley General; **(VI.4)** finalmente,

en el cuarto apartado se estudia el régimen de sanciones establecido en la ley impugnada, concretamente los artículos 25, fracción XVII; 66, segundo párrafo; 144, fracciones II, IV y VI; y 146, con el objeto de determinar si dicho sistema respeta los estándares mínimos fijados por la Ley General y los principios de seguridad jurídica y taxatividad.

VI.1 Parámetro relativo a los mecanismos alternativos de solución de controversias.

29. Dado que, en esencia, la totalidad de los conceptos de invalidez formulados por la Comisión accionante se sustentan en la premisa de que las disposiciones impugnadas se apartan de lo previsto en la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, este Tribunal Pleno estima necesario partir del parámetro aplicable a dicha materia, a fin de contar con un marco de referencia adecuado para evaluar la validez de las normas controvertidas.

30. Así, en primer término, conviene recordar que, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 35/2025**[9]**,** este Alto Tribunal desarrolló el parámetro de regularidad constitucional de los mecanismos alternativos de solución de controversias a la luz de la nueva Ley General, publicada el veintiséis de enero de dos mil veinticuatro.

31. En dicha ejecutoria se examinó la evolución de dichos mecanismos dentro del sistema jurídico y constitucional mexicano, con el propósito de delimitar el ámbito normativo que corresponde regular a la Ley General y precisar el margen de configuración normativa del que disponen las legislaturas locales en esta materia.

32. Al respecto se destacó que, aunque los mecanismos alternativos de solución de controversias tenían antecedentes relevantes en el orden jurídico

[9] Resuelta en sesión correspondiente al 05 de diciembre de 2025

nacional, lo cierto es que su reconocimiento expreso en el marco constitucional mexicano se produjo hasta la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho, mediante la cual el Constituyente Permanente les otorgó rango constitucional y los integró formalmente al sistema de acceso a la justicia.

33. Se señaló que, al resolver la contradicción de tesis **220/2016**[10] y los amparos en revisión **100/2021**,[11] **244/2022**[12] y **797/2023**.[13] la otrora Primera Sala determinó que, a partir de la reforma, nació en el sistema de justicia penal un cambio de paradigma que obligó a replantear por completo los elementos que definen la manera en que se administra justicia. Así, no sólo se modernizó el procedimiento penal, al establecer que será acusatorio y oral, orientado por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación[14]; sino que también introdujo **la justicia restaurativa y con ello creó nuevos caminos de solución para encausar, a través de los mecanismos alternativos,** todos aquellos asuntos que podrían encontrar mejor solución que en el juicio.

34. Como fundamento de lo anterior, se precisó que el artículo 17, quinto párrafo, de la Constitución Política del país, en lo que aquí interesa, establece:

> **Artículo 17.** […]

---

[10] Resuelta en sesión correspondiente al día uno de febrero de dos mil diecisiete, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en cuanto al fondo del asunto.

[11] Resuelto en sesión correspondiente al día uno de diciembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (Ponente) y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

[12] Resuelto en sesión correspondiente al dieciséis de noviembre de dos mil veintidós, por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (Ponente). Ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

[13] Resuelto en sesión correspondiente al día treinta de octubre de dos mil veinticuatro, por mayoría de cuatro votos de los Ministros y las Ministras Loretta Ortiz Ahlf, Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, y el Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. En contra del emitido por el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

[14] **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. […]

> 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. […]
>
> [Énfasis añadido]

35. La **justicia retributiva**[15] implica infligirle a la persona imputada un daño a través de una pena, en especial, la privación de su libertad como retribución del daño que generó con la comisión de un delito, con el objetivo primario de sanción y adicionalmente, como medida ejemplar de disuasión hacia todos los gobernados: así el Estado reacciona en contra de los gobernados que cometan delitos.

36. En cambio, la **justicia restaurativa**[16] implica volver las cosas al estado en que se encontraban antes del hecho delictivo. Buscar que la persona imputada repare el daño que ha causado, sin declararlo "culpable" e imponerle propiamente una sanción, dado que no persigue sancionar, sino sólo reparar. Si bien no deja de tener como presupuesto la comisión de un hecho considerado como delito, lo cierto es que no pretende declarar una responsabilidad penal e imponer una pena aflictiva, especialmente la de prisión.

37. Así, los procesos de justicia restaurativa se sustentan en un cambio de paradigma, entendido como un proceso en donde las partes involucradas en un conflicto originado por la comisión de un delito acuerdan solucionarlo tratando las consecuencias del delito y sus implicaciones para el futuro. Esto es, demanda que las partes envueltas en el conflicto sean los protagonistas, no un tercero, que en el juicio es el Estado; tanto como parte actora (Fiscal) como la autoridad decisora (persona juzgadora).

38. Por lo anterior, **los mecanismos alternativos de solución de controversias surgen del modelo establecido por la justicia restaurativa**, pues buscan

---

[15] ROXIN, Claus, Derecho Penal, Parte General, Tomo I, Thomson-Civitas, Navarra, 2007, págs. 81 a 85.

[16] GORDILLO SANTANA, L.F., La Justicia Restaurativa y la Mediación Penal, Ed. Iustel, Madrid, 2007, págs. 39-45; y CHRISTIE, "Conflicts as Property", British Jornal of Criminology, vol. 17, núm. 1, 1976.

procurar la reparación del daño y para lograrlo, si es necesario, se prescinde de la pena, como ocurre en la suspensión condicional del proceso, pero no siempre o al menos no de toda la pena, como en el procedimiento abreviado.

39. Ahora, si bien el parámetro desarrollado hasta entonces se enfocó en los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, toda vez que la reforma del artículo 17 constitucional de dos mil ocho versó en esta materia; lo cierto es que su redacción fue lo suficientemente general para permitir que las entidades federativas comenzaran a regular los mecanismos alternativos de solución de controversias en otras materias.

40. Lo anterior se evidencia, pues distintas legislaturas habían desarrollado leyes que regulaban estos mecanismos como Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila de Zaragoza, Colima, Durango, México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.[17]

41. Si bien dichos mecanismos comenzaron a asimilarse como parte del sistema nacional de justicia, lo cierto es que no existía unidad de criterios o estándares mínimos aplicables, lo que trajo como consecuencia que no existiera un piso mínimo común, para la resolución de disputas.[18] Esto, eventualmente, se traducía en una justicia desigual para las personas.

42. Así, con la **reforma constitucional del cinco de febrero de dos mil diecisiete**, se buscó dar uniformidad a los procesos de dichos mecanismos, a partir de la reforma a la fracción XXIX-A del artículo 73 de la Constitución Federal, para expedir la ley general que establezca los principios y bases en

---

[17] Exposición de motivos de la Iniciativa de la Presidencia de la República en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del veintiocho de abril de dos mil dieciséis, p. 3.
[18] Exposición de motivos de la Iniciativa de la Presidencia de la República en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del veintiocho de abril de dos mil dieciséis, p. 3.

materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal:

> **Artículo 73.** […]
> 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;
>
> **[Énfasis añadido]**

43. De la iniciativa de reforma presentada, se advierte que la intención de emitir la legislación general tuvo las siguientes finalidades:

i. Promover a nivel nacional el conocimiento, la accesibilidad y las ventajas de los mecanismos alternativos de solución de controversias, con el fin de fortalecer una convivencia social pacífica y armónica.

ii. Establecer dentro de las instituciones públicas procedimientos que permitan a las y los servidores públicos sugerir la utilización de mecanismos alternativos de solución de controversias como vía de acceso a la justicia, sin necesidad de iniciar un proceso jurisdiccional.

iii. Garantizar, en los tres órdenes de gobierno, una capacitación uniforme para las y los servidores públicos que laboran en oficinas de asistencia jurídica y para quienes aplican directamente los mecanismos alternativos, así como fijar estándares mínimos para su selección y designación.[19]

44. Además, con la iniciativa, se vislumbró la necesidad de **establecer estándares mínimos** para que las entidades federativas pudieran desarrollar lo relativo a sus propios procesos:

> Las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión distribuyen competencias entre los distintos órdenes de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación. Es decir, **pueden incidir válidamente en todos los órdenes de gobierno que integran el Estado mexicano**, en virtud de

[19] Exposición de motivos de la Iniciativa de la Presidencia de la República en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del veintiocho de abril de dos mil dieciséis, p. 4.

> que el Constituyente ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones.
>
> En este orden de ideas, una ley general debe tener su origen en una cláusula constitucional que faculte al Congreso de la Unión a dictarla, de tal manera que, una vez aprobada, promulgada y publicada, deberá ser aplicada por las autoridades federales, locales y municipales. Lo anterior, **no pretende agotar la regulación de la materia concurrente, sino que busca ser la plataforma mínima desde la cual las entidades federativas puedan expedir su propia legislación**.
>
> Así, cumpliendo el **mínimo normativo** que marca la ley general, las leyes locales tendrán su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica.
>
> **[Énfasis añadido]**

45. Por otro lado, en cuanto a la legislación a cargo de la federación y las entidades federativas, en el Dictamen en cuestión se hizo un8a diferenciación de gran relevancia:

> [l]a expedición de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en **Materia Penal, tuvo como objetivo crear un ordenamiento de carácter nacional que no distribuye competencias ni facultades para los órdenes de gobierno,** sino que se aplica de igual manera en todo el territorio nacional, tanto por la Federación como por las entidades federativas.
>
> Al tratarse de una ley nacional **se excluye la posibilidad de que los Congresos locales puedan legislar sobre esta materia.**
>
> Por ello, estas dictaminadoras coinciden con los argumentos expresados por la H. Colegisladora, en el sentido de que nuestro texto constitucional haga una clara diferenciación de los dos tipos de legislación en materia de MASC:
> a. En materia penal que es nacional y que forma parte integral del sistema de justicia penal acusatorio, y
> b. En materia no penal en la que concurren los distintos órdenes de gobierno a través de una ley general.
>
> Por lo tanto, a juicio de estas dictaminadoras, con la facultad que se le otorgue al Congreso de la Unión para regular a los MASC como materia concurrente, y no como materia reservada, permitirá que la expedición de una ley general y no una ley nacional.
>
> En suma, quienes formamos parte de estas Comisiones Dictaminadoras coincidimos con lo expuesto por el Ejecutivo Federal y con los argumentos expresados por la H. Cámara de Diputados. Asimismo, la facultad que habrá de ejercer el Congreso de la Unión para expedir la ley en la materia será uno de los pasos más importantes para mejorar el acceso a la justicia cotidiana de las personas.
>
> Con la incorporación de los MASC en el quehacer diario de las autoridades y de las personas podremos resolver los conflictos del día a día de manera eficaz, garantizando que la justicia sea expedita y que llegue a todas las personas
>
> **[Énfasis añadido]**

46. De lo anterior, queda claro que la intención del Poder Reformador fue la de hacer una distinción fundamental respecto a la competencia para hacer la regulación correspondiente. **En materia penal**, la facultad recae en el Congreso Federal, para crear un ordenamiento de carácter nacional que se aplica de manera uniforme en todo el país. En esta materia, **queda excluida la posibilidad de que los Congresos locales legislen**, pues no se trata de un ámbito concurrente, sino de un marco normativo único e integral que forma parte del sistema de justicia penal acusatorio.

47. En contraste, tratándose de **materias no penales** se reconoció que estos mecanismos deben ser regulados a través de una ley que reconozca la concurrencia de la Federación y de los Estados en su implementación.

48. Este diseño responde al mandato constitucional y a la necesidad de armonizar los principios rectores de este tipo de mecanismos, al tiempo que se **preserva la libertad configurativa de las entidades federativas** para legislar en el ámbito de sus competencias y adaptar la normativa a las particularidades sociales, culturales y jurídicas de cada región.

49. Así, del proceso legislativo que dio origen a la reforma en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, se pueden adoptar las siguientes conclusiones:

    a) Con la reforma constitucional del año dos mil diecisiete al artículo 73 de la Constitución Federal se introdujo un esquema dual, al facultar al Congreso de la Unión para expedir una ley exclusiva en materia penal y una ley general en materias no penales.

    b) Mientras que ley en materia penal se concibe como un ordenamiento de aplicación uniforme en todo el país, integrado al sistema de justicia penal acusatorio, que excluye la competencia legislativa de los congresos locales; **la ley general en materias no penales** reconoce la concurrencia de Federación y entidades federativas, **estableciendo**

un piso normativo común que preserva la libertad configurativa de los estados para adaptar los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias a sus particularidades sociales, culturales y jurídicas.

c) La finalidad principal de la ley general consiste en fijar principios rectores, estándares mínimos, así como garantizar que las entidades federativas puedan desarrollar sus propios procesos en armonía con el marco constitucional.

d) La incorporación de estos mecanismos busca transformar el paradigma de la justicia tradicional, privilegiando la participación ciudadana, la responsabilidad individual, el respeto mutuo y el diálogo como vías de solución de conflictos.

e) La ampliación del acceso a dichos mecanismos contribuye a la consolidación de una convivencia social pacífica, a la reducción de la carga de trabajo de los tribunales y a la agilización de aquellos procesos que deben necesariamente tramitarse en sede jurisdiccional.

f) La incorporación cotidiana de estos mecanismos constituye un paso fundamental para garantizar el acceso efectivo a la justicia, acercando soluciones eficaces, rápidas y accesibles para todas las personas.

50. En este contexto, el veintiséis de enero de dos mil veinticuatro, **se emitió la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias**.

51. De las iniciativas relativas al procedimiento de creación normativa, se reiteró que la ley, al ser de carácter general, tenía por objeto: **(i)** distribuir las competencias entre los diversos órdenes de gobierno en la materia de mecanismos alternativos, por ello, será aplicada por autoridades federales, estaduales y municipales, por lo que incidirá positivamente en todo el territorio mexicano; y **(ii)** sentar las bases para su regulación, **homologando los estándares mínimos en mecanismos alternativos de solución de**

controversias que deberán ser considerados en la normatividad federal, estadual y municipal, según corresponda.[20]

52. Cabe destacar que, si bien algunas de las iniciativas de leyes anteriores, así como las comisiones dictaminadoras en los dictámenes previos a la emisión de la actual Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, se refirieron a los métodos de solución comunitarios, en la versión final de la ley dicho apartado no fue incorporado, sin que se advierta una razón específica para ello.[21]

53. Además, la Ley General se diseñó como un ordenamiento de carácter general, con el propósito de distribuir competencias entre los tres órdenes de gobierno y **fijar un piso normativo común en materia de justicia alternativa.** Esto significa que sus disposiciones resultan aplicables a la Federación y a las entidades federativas, al tiempo que reconocen a los congresos locales un **margen de libertad configurativa** para emitir o adecuar su legislación a las realidades propias de cada región.

54. En este sentido, con la iniciativa que dio lugar a la reforma constitucional se destacó que uno de sus objetivos fue el de facultar al Congreso de la Unión para regular lo relativo a los mecanismos alternativos a través de una ley general que estableciera **estándares mínimos** que las entidades federativas pudieran desarrollar conforme a sus propios procesos. Ello responde a la naturaleza de las leyes generales, que se tratan de normas que distribuyen competencias entre los distintos órdenes de gobierno y sientan las bases de regulación en materias concurrentes. Como tales, pueden incidir válidamente en todo el territorio nacional y en todos los niveles de gobierno, en virtud de

---

[20] Ver iniciativa de las Comisiones de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda.

[21] Al respecto, véase la *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias*, presentada el 14 de octubre de 2020 por el Senador Martí Batres Guadarrama, del Grupo Parlamentario de Morena; la *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Mecanismos de Solución de Controversias*, presentada el 29 de abril de 2021 por el Senador Luis David Ortiz Salinas, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano; y *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias*, presentada el 24 de enero de 2023 por la Senadora Olga María Sánchez Cordero Dávila.

que el Constituyente renunció a reservar para sí la facultad de establecer atribuciones de manera exclusiva.

De esta manera, una vez aprobada, promulgada y publicada, la Ley General **se convierte en una plataforma mínima obligatoria**, que regula instituciones como el Consejo Nacional, que es aplicable tanto a las autoridades federales como a las locales. No obstante, dicha ley no agota la regulación de la materia, sino que deja un margen a los congresos estatales para expedir disposiciones complementarias.

55. Así, la facultad de legislar en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias **no penales** se concibe como una **materia concurrente**, donde la Ley General fija principios y bases mínimas, mientras que las legislaturas locales conservan libertad para complementar, detallar y adaptar la regulación a las necesidades de su población. Sin embargo, **esta libertad configurativa no es absoluta, pues está sujeta a los estándares mínimos trazados por la Ley General**, pero 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.

56. El régimen transitorio del Decreto refuerza esta lógica:

> **Primero.** El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
>
> **Segundo.** El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, contará con un plazo máximo de un año para expedir las actualizaciones normativas correspondientes, para el cumplimiento del presente Decreto.
>
> **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.
>
> **Cuarto.** En caso de que el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos o las Legislaturas de las entidades federativas omitan total o parcialmente realizar las adecuaciones legislativas a que haya lugar dentro del plazo establecido en los artículos transitorios anteriores, resultará aplicable de manera directa la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

> **Quinto.** Los procedimientos en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán su tramitación de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio.
>
> […]
> **Octavo.** Los Poderes Judiciales de la Federación y de las entidades federativas, a través de los Consejos de la Judicatura o instancia equivalente, deberán llevar a cabo las acciones necesarias para la creación y funcionamiento del Registro de Personas Facilitadoras y del Sistema de Convenios en su respectivo ámbito de competencias.
>
> […]
> **Décimo Tercero.** El Consejo Nacional contará con un plazo máximo de 180 días naturales, posteriores a su instalación, para expedir los Lineamientos previstos en el presente Decreto, así como para elaborar y aprobar su reglamento interno. Décimo Cuarto. El Consejo de Justicia Administrativa contará con un plazo máximo de ciento ochenta días naturales, posteriores a su instalación, para expedir los Lineamientos previstos en el presente Decreto, así como para elaborar y aprobar su reglamento interno. Décimo Quinto. Los Poderes Judiciales de la Federación y de las entidades federativas mediante acuerdos generales, establecerán la metodología y los lineamientos para el acceso efectivo a los procesos de justicia restaurativa y terapéutica, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo VI de la Ley. Para tal efecto podrán celebrar convenios de colaboración con entes públicos y privados.
>
> **Décimo Sexto.** Los ejecutores de gasto correspondientes contemplarán, en su caso, en sus proyectos de presupuesto de los ejercicios fiscales posteriores a la publicación del presente Decreto, una asignación de recursos presupuestarios para el cumplimiento del presente Decreto en el ámbito federal, considerando las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y los Criterios de Política Económica.
>
> Los Congresos locales realizarán las previsiones presupuestales para el cumplimiento del presente Decreto en cada una de las entidades federativas en los ejercicios fiscales posteriores a la publicación del presente Decreto.
>
> **Décimo Séptimo.** La Federación y las entidades federativas, en su respectivo ámbito de competencia, proveerán los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que requiera la implementación del presente Decreto, conforme a los presupuestos autorizados en los términos del artículo transitorio Décimo Sexto.
>
> **[Énfasis añadido]**

57. Como se puede observar, el régimen transitorio, por un lado, otorga a las legislaturas estatales un plazo máximo de un año para adecuar su normatividad a lo previsto en la Ley General. Por otro lado, establece que, en caso de omisión, será aplicable directamente la ley general, evitando así vacíos normativos. Además, impone a las entidades la obligación de proveer los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que resulten necesarios para su implementación, lo que muestra que la libertad

configurativa no solo se ejerce en el plano legislativo, sino también en el institucional y presupuestal.

58. De todo este análisis ha quedado claro que las legislaturas de los Estados no se encuentran obligadas a reproducir de manera literal lo dispuesto por la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias. El Constituyente Permanente, diseñó un modelo de competencias concurrentes en el que la facultad del Congreso de la Unión se limitó a establecer **principios y bases mínimas** para la regulación de la materia. Esta decisión respondió a la necesidad de garantizar un estándar nacional homogéneo que hiciera efectivo el derecho humano de acceso a la justicia alternativa, sin sacrificar el federalismo ni la capacidad de los Estados para atender sus particularidades sociales, culturales y jurídicas.

59. Tal como se resolvió en la Acción de Inconstitucionalidad 35/2025, **la libertad configurativa que se reconoce a las entidades federativas se encuentra acotada por <u>tres exigencias fundamentales</u>**: (i) 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; (ii) 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; y (iii) no introducir ni replicar normas que vulneren otros derechos constitucionales aplicables transversalmente a la materia de mecanismos alternativos de solución de controversias.

60. De esta manera, la legislación local en la materia no debe ser necesariamente una mera repetición de la Ley General, sino que puede dar lugar a un desarrollo normativo que, partiendo de los parámetros mínimos federales, los enriquezca, complemente y adapte a las necesidades propias de cada entidad federativa.

61. En este contexto, corresponderá a este Alto Tribunal analizar **caso por caso** si una norma local se mantiene dentro del margen de libertad configurativa permitido o, por el contrario, rebasa los límites impuestos por el mandato federal, configurando un supuesto de invalidez.

62. Con base en el parámetro aquí desarrollado, este Alto Tribunal procede a analizar puntualmente las normas materia de la presente acción de inconstitucionalidad.

VI.2. Análisis del artículo 2, fracción V, de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California.

63. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna el artículo 2, fracción V, de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California, en cuanto incluye a la justicia restaurativa dentro del catálogo de métodos alternativos de solución de controversias previstos en dicho ordenamiento. A su juicio, esa inclusión desnaturaliza la figura de la justicia restaurativa, pues esta no constituye, en sí misma, un método alternativo de solución de controversias, sino un conjunto de principios, enfoques y prácticas orientados a la reparación de los daños derivados de un conflicto. En ese sentido, sostiene que la justicia restaurativa puede implementarse de manera transversal en distintos mecanismos alternativos de solución de controversias, como la mediación o la conciliación, sin que por ello adquiera la naturaleza de un mecanismo autónomo.

64. A juicio de este Alto Tribunal, dicho planteamiento es **fundado**, de acuerdo con los siguientes razonamientos.

65. El artículo impugnado que se analiza en este apartado establece a la letra lo siguiente:

> **ARTÍCULO 2**.- Son Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, de manera enunciativa y no limitativa, los siguientes:
> I. Mediación: Procedimiento voluntario por el cual dos o más personas involucradas en una controversia, asistidas por una persona tercera imparcial denominada

> persona facilitadora, conjuntamente participan en dirimirla y elaboran un convenio que le ponga fin en forma total o parcial, debido a la comunicación que esta propicia.
>
> II. Conciliación: Procedimiento voluntario por el cual dos o más personas involucradas en una controversia, logran solucionarla total o parcialmente, a través de la comunicación dirigida, en su caso mediante recomendaciones o sugerencias de solución proporcionadas por una persona tercera imparcial denominada persona facilitadora que interviene para tal efecto.
>
> III. Negociación: Procedimiento por virtud del cual las partes, por sí mismas, con o sin intermediarios, plantean soluciones a través del diálogo, con el fin de resolver una controversia o conflicto.
>
> IV. Negociación Colaborativa: Procedimiento por el cual las partes buscan la solución pacífica y equitativa de su controversia, con la asesoría de personas abogadas colaborativas, a través del diálogo y si fuera necesario, el apoyo de terceras personas.
>
> **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.**
>
> **[Énfasis añadido]**

66. Primeramente, como se desarrolló en el apartado precedente, debe destacarse que a través de su jurisprudencia, la extinta Primera Sala concibió a la *justicia restaurativa* como un derecho vinculado con la materia penal.[22]

67. En dichos precedentes, se señaló que a partir de la reforma constitucional del dieciocho de junio de dos mil ocho, nació en el sistema de justicia penal un cambio de paradigma que, entre otras cuestiones, introdujo la justicia restaurativa y con ello creó nuevos caminos de solución para encausar, a través de los mecanismos alternativos, todos aquellos asuntos que podrían encontrar mejor resolución fuera del juicio.

---

[22] Sentencias recaídas en: **(i)** Amparo en Revisión 797/2023, de la extinta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 30 de octubre de 2024. Ministro Ponente: Juan Luis González Alcántara Carrancá; **(ii)** Amparo en Revisión 100/2021 de la extinta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 1 de diciembre de 2021. Ministra Ponente: Norma Lucía Piña Hernández; y **(iii)** Amparo en Revisión 244/2022 de la extinta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del 16 de noviembre de 2022. Ministra Ponente: Ana Margarita Ríos Farjat.

68. En ese contexto, la Primera Sala distinguió entre la justicia retributiva y la justicia restaurativa.

- **Justicia retributiva:** implica infligirle a la persona imputada un daño a través de una pena —en especial, la privación de su libertad— como retribución del daño causado con la comisión de un delito, con el objetivo primario de sanción y, adicionalmente, como medida ejemplar de disuasión.

- **Justicia restaurativa:** implica volver las cosas al estado en que se encontraban antes del hecho delictivo, buscando que la persona imputada repare el daño causado sin que medie una declaración de culpabilidad ni la imposición de una pena aflictiva.

69. Aunque ambos modelos parten de la base de que ocurrió un hecho considerado como delito, sus prioridades son distintas; mientras que en el juicio la sanción es prioritaria, en los mecanismos alternativos lo es la reparación del daño.

70. De esta forma, los mecanismos que buscan justicia restaurativa requieren, como punto de partida, el consentimiento libre y voluntario de la víctima y de la persona imputada de someter el conflicto a un proceso restaurativo, lo que implica que acepte los hechos de la imputación o que, al menos, no los cuestione. Así, los beneficios inmediatos hacia los partícipes, reparación del daño para la víctima y para la persona imputada evitar la tramitación de un proceso que culmine con la imposición de una pena privativa de libertad, no llega al extremo de considerarse un asunto privado, razón por la cual es necesario que el Estado regule su aplicación, en atención a la naturaleza de los derechos tutelados y los que pueden ser renunciables.

71. Ahora bien, si bien el desarrollo jurisprudencial descrito tuvo como punto de partida la materia penal, lo cierto es que **los principios que sustentan la**

justicia restaurativa trascienden ese ámbito y permean en otras materias. A manera de ejemplo, los procesos restaurativos han adquirido particular relevancia en conflictos de naturaleza civil y familiar, donde la reparación de vínculos dañados, la atención a las necesidades emocionales de las partes y la construcción de acuerdos duraderos resultan tan o más relevantes que en sede penal. En esos contextos, la lógica restaurativa resulta especialmente idónea, precisamente porque las partes son protagonistas del proceso y no meros sujetos de una decisión estatal.[23]

72. Este reconocimiento de la aptitud transversal de la justicia restaurativa también se ve reflejado en diversos instrumentos nacionales, por ejemplo, el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares reconoce expresamente la justicia restaurativa en materia familiar en sus artículos 584, 585 y 586, configurándola como una herramienta aplicable dentro del procedimiento familiar. Por otro lado, la propia exposición de motivos y el dictamen de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias subrayan la intención del legislador federal de promover la justicia restaurativa y resolver de manera expedita conflictos cotidianos en materias no penales.

73. Así, al expedir la Ley General en enero de dos mil veinticuatro, el legislador federal extendió el alcance de la justicia restaurativa más allá de la materia penal, incorporándola expresamente al régimen general de los mecanismos alternativos aplicables a todas las materias.[24]

---

[23] Cfr. Del Valle Flores, Karen Lizeth, Jiménez Torres, José Antonio y Vergara Fregoso, Mitchel, "Mediación y justicia restaurativa su implementación en el procedimiento civil del Estado de Jalisco, para casos de violencia familiar", en Políticas Sociales Sectoriales, Universidad Autónoma de Nuevo León, vol. 2, núm. 2, mayo-agosto de 2024, pp. 140-157; en el mismo sentido, véase Ceballos Díaz, María Elisa Matilde, "Los MASC en materia familiar y su reciprocidad con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16: Paz y Justicia", en Universita Ciencia, Universidad UX, 2023.

[24] Cfr. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, respecto a la Minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, aprobado en la Cámara de Senadores el trece de diciembre de dos mil veintitrés. En términos análogos, véase también el análisis de Santamarina + Steta, "Publicación de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Resolución de Controversias: información relevante y posibles

74. Así pues, desde su origen, la justicia restaurativa no fue concebida en el ordenamiento jurídico mexicano como un mecanismo alternativo de solución de controversias autónomo, sino como un enfoque susceptible de incorporarse al desarrollo de tales mecanismos. En ese sentido, se caracteriza por privilegiar la reparación del daño ocasionado por el conflicto y la restauración, en la medida de lo posible, de la situación previa a su surgimiento.

75. Dicho entendimiento fue posteriormente retomado por el legislador federal mediante la expedición de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, a través de la cual se extendió el ámbito de aplicación de la justicia restaurativa más allá de la materia penal, incorporándola expresamente al régimen general de los mecanismos alternativos.

76. La Ley General continúa concibiendo a la justicia restaurativa como un conjunto de herramientas y procedimientos orientados a la reparación del daño y a la restauración de las relaciones afectadas por el conflicto, susceptibles de ser aplicados transversalmente en cualquier mecanismo alternativo.

77. Confirma lo anterior lo estipulado en los artículos 5, fracción XV; 81; 82; y 83; de la Ley General, mismos que se transcriben a continuación:

> **Artículo 5.** Para efectos de esta Ley, se entenderá por:
> **[…]**
> **XV. Procesos de Justicia Restaurativa.** Conjunto de sesiones, encuentros e intervenciones metodológicas, multidisciplinarias y especializadas enfocadas en gestionar el conflicto mediante el reconocimiento de su existencia y los daños que se generaron, así como la identificación de las necesidades de las partes, su momento de vida y sus mutuas responsabilidades, con la finalidad de adoptar y acordar el despliegue de conductas enfocadas en reparar los daños existentes y prevenir los futuros, bajo la expectativa de no repetición

---

problemáticas en el futuro", disponible en https://www.santamarinasteta.mx, consultado en junio de dos mil veintiséis.

> **Artículo 81.** 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 mismas en su entorno de desarrollo bajo los principios de esta Ley, teniendo los siguientes objetivos: **[…]**
>
> **Artículo 82. 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. **[…]**
>
> **Artículo 83.** Las personas facilitadoras especializadas en Justicia Restaurativa podrán ofrecer **procesos restaurativos a las partes en los mecanismos alternativos de solución de controversias**. En los procesos restaurativos se podrá contar con la participación de equipos multidisciplinarios, de acuerdo a las necesidades del conflicto.
>
> **[Énfasis añadido]**.

78. Como se advierte, la propia Ley General define la justicia restaurativa a partir de los **encuentros, sesiones o metodologías que la integran y de la finalidad que persigue, consistente en la reparación del daño**. En otras palabras, bajo este entendimiento no se describe a la justicia restaurativa como un método autónomo, sino como cualquier conjunto de sesiones de mecanismos alternativos, cuya metodología esté encaminada a la reparación de los daños causados.

79. Por otra parte, los artículos 81 y 82 de la Ley General establecen que la justicia restaurativa está constituida por las **prácticas** o procesos mediante los cuales se busca la reparación del daño derivado de un conflicto. Aquí, la utilización de la expresión “prácticas” resulta particularmente significativa, pues pone de manifiesto que la intención del legislador federal fue concebir a la justicia restaurativa como un conjunto de herramientas o dinámicas susceptibles de incorporarse al desarrollo de dichos mecanismos; y no como un mecanismo independiente.

80. Finalmente, el artículo 83 resulta esclarecedor, pues es claro en establecer que *“[l]as personas facilitadoras especializadas en Justicia Restaurativa podrán ofrecer procesos restaurativos a las partes en los mecanismos*

alternativos de solución de controversias”. Lo anterior confirma que los procesos o prácticas de justicia restaurativa, no se conciben como métodos de solución de conflictos autónomos, **sino como prácticas o metodologías susceptibles de ser aplicadas dentro de cualquiera de los mecanismos alternativos de solución de controversias contemplados en la ley**.

81. Por tanto, asiste razón a la Comisión accionante al sostener que la norma impugnada desnaturaliza la figura de la justicia restaurativa. En efecto, al incluirla en el catálogo de mecanismos alternativos de solución de controversias de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California, el legislador local le atribuye una naturaleza autónoma y procesal que no le corresponde. Ello, pues la justicia restaurativa no es, en sí misma, un mecanismo alternativo de solución de controversias, sino un conjunto de prácticas que pueden ser aplicadas dentro de procedimientos como la conciliación, la mediación o cualquier otro.

82. Más relevante aún resulta que la norma impugnada no solo desnaturaliza la figura, sino que además resulta contraria a la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, por lo que resulta incompatible con las bases mínimas previstas por la Ley General.

83. Desde luego, si la Ley General concibe a la justicia restaurativa como un conjunto de prácticas aplicables de manera transversal en cualquier mecanismo alternativo, resulta incompatible con ese marco que la ley local la eleve a la categoría de mecanismo autónomo, pues ello restringe indebidamente su ámbito de aplicación.

84. En otras palabras, al incluir la justicia restaurativa en el catálogo de los mecanismos alternativos de solución de controversias, la ley impugnada obliga a que esta sea aplicada de forma autónoma e independiente, lo que impide que pueda ser utilizada en otro de los mecanismos previstos, por ejemplo, en el marco de una mediación o una conciliación.

85. Ello resulta restrictivo, y contrario al tratamiento que le otorga la Ley General, que precisamente busca preservar la naturaleza instrumental y complementaria de la justicia restaurativa, de modo que pueda potenciar los resultados de cualquier mecanismo alternativo en el que sea aplicada, sin quedar encapsulada como un procedimiento aislado y autónomo.

86. Finalmente, no pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que el Poder Legislativo local sostuvo en su informe, que la Ley General, al establecer el catálogo de mecanismos alternativos de solución de controversias, lo hace en términos enunciativos y no limitativos[25], por lo que las legislaturas locales se encuentran facultadas para ampliar sus respectivos catálogos normativos.

87. A juicio de este Alto Tribunal, dicho planteamiento no desvirtúa la conclusión alcanzada en este apartado. En efecto, como se ha precisado, si bien las legislaturas locales cuentan con un margen de configuración normativa para desarrollar y complementar sus regímenes internos en la materia, esa facultad no las autoriza a contravenir lo estipulado en la Ley General. En consecuencia, aunque la Legislatura de Baja California podía ampliar el catálogo de mecanismos alternativos de solución de controversias previstos en su ordenamiento local, ello no la facultaba para alterar la naturaleza jurídica que el legislador federal atribuyó a la justicia restaurativa, ni para configurarla como un mecanismo autónomo cuando la Ley General no la concibe con tal carácter.

88. Bajo estas consideraciones, procede **declarar la invalidez del artículo 2, fracción V** de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California.

89. Ahora, no pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que los artículos 99 a 108 de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California regulan

---

[25] **Artículo 4.** Son mecanismos alternativos de solución de controversias, de manera enunciativa y no limitativa, los siguientes:
[…]

diversos aspectos relacionados con los procesos de justicia restaurativa. Sin embargo, la invalidez decretada en este apartado no debe entenderse en el sentido de privar de eficacia a dichas disposiciones ni de considerar que regulan un mecanismo alternativo de solución de controversias autónomo.

90. Por el contrario, dichos numerales conservan su vigencia y deben interpretarse como normas que desarrollan los procesos, prácticas y metodologías restaurativas a que se refieren los artículos 5, fracción XV, 81, 82 y 83 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias. En consecuencia, la declaratoria de invalidez del artículo 2, fracción V, únicamente tiene por efecto excluir la concepción de la justicia restaurativa como un mecanismo alternativo independiente, sin afectar la regulación local relativa a los procesos restaurativos.

91. De igual forma, los artículos 7, 15 y 16 de la Ley local[26] hacen referencia a los procesos de justicia restaurativa en el contexto de los mecanismos alternativos de solución de controversias. El artículo 7 los menciona como una modalidad que pueden asumir dichos mecanismos; el artículo 15 los incluye dentro de los servicios gratuitos a cargo del Centro Público y de los Centros de Entidades Públicas; y el artículo 16 los contempla entre los servicios que presta el Centro Público. Si bien dichos preceptos utilizan una redacción que pudiera sugerir que la justicia restaurativa constituye un servicio o modalidad autónoma equivalente a la mediación o la conciliación, a juicio de este Alto Tribunal la declaratoria de invalidez del artículo 2, fracción

[26] **Artículo 7**.- Los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias podrán asumir las modalidades de mediación, conciliación **o proceso de justicia restaurativa** y son aplicables por conducto de las Personas Facilitadoras en el ámbito público o privado. […]
Artículo 15.- Los servicios de mediación, conciliación **y procesos de justicia restaurativa** serán gratuitos cuando se impartan por el Centro Público y los Centros de Entidades Públicas. En el caso de aquellos servicios que sean proporcionados por Personas Facilitadoras privadas o los Centros Privados, serán remunerados en forma convencional en los términos contratados por las partes de acuerdo a la normatividad aplicable.
Artículo 16.- El Centro Público adscrito al Consejo de Administración, tiene a su cargo la prestación de los servicios de mediación y conciliación en materia civil, familiar, mercantil **y procesos de justicia restaurativa**, así como auxiliar en materia laboral respecto a controversias que estén siendo ventiladas en juicio ante los tribunales laborales del Poder Judicial, siempre y cuando así lo soliciten las partes y se lleve a cabo de conformidad con lo previsto en la ley de la materia. […]

V, no tiene por efecto privar de eficacia a estas referencias, pues las mismas deben interpretarse en el sentido de que aluden a los procesos y prácticas restaurativas como metodologías o herramientas que pueden ofrecerse dentro de los mecanismos alternativos de solución de controversias que ya regula la Ley, y no como la regulación de un mecanismo autónomo e independiente.

92. Lo anterior, toda vez que la Ley General reconoce expresamente la posibilidad de implementar procesos y prácticas restaurativas dentro de los mecanismos alternativos de solución de controversias, por lo que la existencia de una regulación específica sobre tales procesos no resulta, por sí misma, incompatible con el parámetro constitucional y legal desarrollado en esta ejecutoria.

VI.3. Análisis de los artículos 9, párrafos tercero y cuarto; 115; 116; 117; y 118, de la Ley de Justicia Alternativa Para el Estado de Baja California.

93. La Comisión Accionante también impugnó los artículos 9, párrafos tercero y cuarto; 115; 116; 117; y 118 de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California, que otorgan diversas atribuciones en materia de mecanismos alternativos a la Secretaría de Educación y a los ayuntamientos locales.

94. A su juicio, dichos numerales permiten interpretarse en el sentido de que, por un lado, la Secretaría de Educación será la encargada de implementar y aplicar los métodos alternativos de solución de controversias en materia escolar y, por otro, que en materia comunitaria dicha implementación corresponderá a los ayuntamientos locales. Arguye la Comisión que lo anterior resulta contrario a la Ley General en la materia, la cual establece, de manera expresa, que los Centros de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias son las únicas instancias facultadas para implementar dichos mecanismos.

95. Por su parte, los poderes legislativo y ejecutivo locales sostuvieron la validez de las normas al considerar que no establecen la creación de un sistema de mecanismos alternativos de solución de controversias paralelo al estipulado en la Ley General, sino que sólo prevén la posibilidad de coordinación entre el sistema educativo y los ayuntamientos con el Consejo de Administración, dentro de ámbito de sus facultades, y en concordancia con lo establecido en dicha Ley General.

96. Primeramente, se transcriben a continuación las normas que son sujetas de análisis en el presente apartado:

> **Artículo 9**.- Los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias serán aplicables a todos los asuntos del orden familiar, civil y mercantil susceptibles de convenio o transacción, así como en materia laboral respecto a controversias que estén siendo ventiladas en juicio ante los Tribunales Laborales del Poder Judicial del Estado.
>
> Lo relacionado con los Mecanismos Alternativos en materia Administrativa se regirá por lo dispuesto en la Ley del Tribunal Estatal de Justicia Administrativa de Baja California.
>
> **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 (sic) 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.**
>
> **[Énfasis añadido]**

97. Este Alto Tribunal considera que los argumentos de la Comisión accionante son **infundados** respecto de la totalidad de los artículos impugnados en este apartado, a raíz de las razones que se exponen a continuación.

98. Primero, es necesario partir del parámetro de regularidad constitucional desarrollado en el apartado VI.1 de esta ejecutoria. Como ahí se precisó, la materia de mecanismos alternativos de solución de controversias no penales es una materia concurrente, en la que el Congreso de la Unión —en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 73, fracción XXIX-A, de la Constitución Federal— expidió la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, publicada el veintiséis de enero de dos mil veinticuatro, con el propósito de fijar los principios, bases y distribución de competencias en la materia, constituyendo así el piso normativo mínimo que las legislaturas locales deben respetar al emitir su propia regulación.

99. Como también se precisó, las legislaturas locales conservan un amplio margen de libertad configurativa para desarrollar, complementar y adaptar ese piso normativo mínimo a las particularidades sociales, culturales y jurídicas de su entidad. Esa libertad configurativa les permite, entre otras cosas, ampliar el catálogo de mecanismos alternativos, establecer

modalidades específicas de acceso a los mismos, e incorporar a su regulación figuras o ámbitos de aplicación que la Ley General no desarrolló expresamente, siempre que al hacerlo respeten los principios rectores del ordenamiento federal y no contradigan sus disposiciones.

100. Ahora, cabe destacar que la Comisión accionante parte de la premisa de que los Centros Públicos son las únicas instancias facultadas para implementar mecanismos alternativos de solución de controversias. Dicha premisa resulta errónea, pues conforme a la Ley General, se advierte que, por el contrario, existe libertad configurativa para los congresos locales, en la materia, tal como se explica a continuación.

101. El artículo 8 de la Ley General dispone expresamente que "[l]os mecanismos alternativos de solución de controversias que se lleven a cabo por las Dependencias, Órganos y Organismos de los tres órdenes de gobierno, Órganos Constitucionales Autónomos, así como con las Empresas Productivas del Estado, tendrán el alcance y efectos jurídicos previstos por esta Ley, las leyes federales o locales que resulten aplicables." La redacción de este precepto deja ver que el legislador federal no solo no prohibió que dependencias y organismos de los tres órdenes de gobierno lleven a cabo mecanismos alternativos de solución de controversias, sino que expresamente reconoció esa posibilidad y reguló sus efectos jurídicos. Esa habilitación expresa desvirtúa por sí sola la premisa central del concepto de invalidez.

102. La Secretaría de Educación es una dependencia del orden estatal y los ayuntamientos son órganos del orden municipal. Ambos se encuentran comprendidos dentro del supuesto normativo del artículo 8 de la Ley General, que habilita a las dependencias, órganos y organismos de los tres órdenes de gobierno a llevar a cabo mecanismos alternativos de solución de controversias. En consecuencia, la atribución que los artículos impugnados

les confieren en esa materia se apoya en una habilitación que la propia Ley General establece.

103. Por su parte, el artículo 20 de la Ley General dispone que "[l]as Dependencias Públicas, Órganos y Organismos de los tres poderes públicos y órdenes de gobierno, las Empresas Productivas del Estado, así como los Órganos Constitucionales Autónomos, podrán solicitar al Poder Judicial Federal o de las entidades federativas, según corresponda, programas de capacitación en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias." Si la Ley General permite que esas dependencias reciban capacitación en la aplicación de los mecanismos alternativos, es porque contempla que participen en su implementación dentro de sus respectivos ámbitos competenciales.

104. El artículo 5, fracción II, de la Ley General define a los Centros Públicos como "los órganos del Poder Judicial de la Federación o de los Poderes Judiciales de las entidades federativas, facultados para el ejercicio de los mecanismos alternativos de solución de controversias." Como se advierte, ese precepto define qué son los Centros Públicos y cuáles son sus atribuciones, pero no establece que sean los únicos entes que pueden llevar a cabo mecanismos alternativos. Definir una institución y sus facultades es distinto a prohibir que otras instituciones ejerzan funciones análogas dentro de sus propios ámbitos competenciales. Una lectura sistemática de la Ley General, que incluya necesariamente el artículo 8, no permite concluir que los Centros Públicos tengan el monopolio de la operación de los mecanismos alternativos de solución de controversias.

105. En el mismo sentido, el artículo 61 de la Ley General, que establece que cualquier persona podrá solicitar el acceso al trámite de los mecanismos alternativos "ante los Centros Públicos o Privados", regula una vía de acceso pero no agota todas las posibles. Ese precepto describe el procedimiento ordinario ante los Centros, no establece que esa sea la única vía de acceso a los mecanismos alternativos en todos los ámbitos y materias posibles.

Interpretarlo como una exclusión absoluta de cualquier otro ente implicaría desconocer lo que el artículo 8 de la propia Ley General expresamente reconoce.

106. Refuerza lo anterior que la Ley General, en su artículo 81, fracciones IV y VI, identifica expresamente los ámbitos comunitario y escolar como espacios propios de los procesos restaurativos y, por extensión, de los mecanismos alternativos de solución de controversias. La fracción IV establece como objetivo de los procesos restaurativos "[g]enerar espacios seguros de integración social y comunitaria en ámbitos familiares, escolares, vecinales y demás escenarios de desarrollo de la persona." La fracción VI establece como objetivo adicional "[a]uxiliar en la solución de conflictos en el ámbito escolar, procurando la reparación, reincorporación y restauración de las relaciones entre las partes afectadas." Esa mención expresa de los ámbitos escolar y comunitario como espacios propios de los mecanismos alternativos, sin restringirlos a los Centros Públicos, confirma que la Ley General contempló activamente esos ámbitos como espacios de aplicación de los mecanismos alternativos más allá de los Centros especializados.

107. Una vez corroborado que la Ley General no establece una reserva exclusiva a favor de los Centros Públicos para la operación de los mecanismos alternativos de solución de controversias, y que expresamente habilita a dependencias de los tres órdenes de gobierno a llevarlos a cabo, procede analizar individualmente cada una de las normas impugnadas.

108. El artículo 115 de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California establece que “[l]os 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."

109. Como se advierte, el artículo 115 se limita a incorporar al ordenamiento local la figura de los mecanismos alternativos en el ámbito comunitario, definiendo su objetivo y finalidad. No atribuye a ningún órgano específico la facultad de aplicarlos ni establece ningún sistema de operación al margen de la Ley General. Se trata de un precepto descriptivo y habilitante, que encuentra sustento directo en los artículos 8 y 81, fracción IV, de la Ley General, y que constituye un ejercicio legítimo de la libertad configurativa del legislador local para incorporar a su ordenamiento un ámbito de aplicación de los mecanismos alternativos que la Ley General reconoce

110. El artículo 117 de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California establece que "[l]as 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." Este precepto atribuye a las autoridades educativas una función de fomento y promoción de la participación en los mecanismos alternativos de solución de controversias, no una facultad de sustanciarlos ni de regularlos de manera autónoma. La distinción es relevante pues fomentar la participación de la comunidad educativa en los mecanismos alternativos es una función perfectamente compatible con el principio de acceso a la justicia alternativa establecido en el artículo 6, fracción I, de la Ley General, que garantiza a toda persona el acceso efectivo a una justicia distinta a la jurisdiccional, y con el artículo 81, fracción VI, que expresamente identifica el ámbito escolar como espacio propio de los procesos restaurativos. El artículo 117 es una expresión directa de ese mandato de la Ley General, adaptado al contexto local.

111. El artículo 9, en sus párrafos tercero y cuarto, establece que "[e]n 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."

112. Como ya se destacó, la Comisión accionante sostiene que estos párrafos atribuyen a la Secretaría de Educación y a los ayuntamientos la implementación directa de los mecanismos alternativos al margen de los Centros Públicos. Sin embargo, como ya se ha demostrado, la Ley General no prohíbe que dependencias y organismos de los tres órdenes de gobierno lleven a cabo mecanismos alternativos de solución de controversias: el artículo 8 de ese ordenamiento expresamente lo habilita. La premisa del concepto de invalidez no encuentra sustento en el texto de la Ley General, por lo que el argumento de la Comisión accionante debe desestimarse.

113. Ahora bien, más allá de esa premisa, este Alto Tribunal considera que incluso al atribuir esas funciones a la Secretaría de Educación y a los ayuntamientos, los párrafos impugnados garantizan que la operación de los mecanismos alternativos en esos ámbitos se sujeta al marco normativo de la Ley General.

114. El artículo 6 de la propia Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California establece expresamente que "[l]os Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias quedarán sujetos a las disposiciones de la Ley General, los Lineamientos, la Ley y sus Reglamentos." Esa cláusula general de sujeción a la Ley General aplica a la totalidad de los mecanismos regulados en la ley local, incluidos los que operen la Secretaría de Educación y los ayuntamientos en términos del artículo 9.

115. En consecuencia, los párrafos impugnados deben leerse en armonía con esa sujeción general en el sentido de que los programas que desarrollen esos órganos deberán respetar en todo caso los principios, requisitos y efectos previstos en la Ley General, incluidos los relativos a la certificación de

personas facilitadoras, el registro de convenios y la supervisión del Consejo de Administración del Poder Judicial del Estado.

116. Bajo esa lectura, el párrafo tercero del artículo 9 que atribuye a la Secretaría de Educación la "regulación e implementación de programas para la aplicación" de los mecanismos alternativos en materia escolar no crea un sistema normativo autónomo al margen de la Ley General. La expresión "regulación e implementación de programas" debe entenderse como la facultad de desarrollar programas de difusión, acceso y coordinación dentro del ámbito escolar, dentro del marco que la Ley General y la ley local establecen. Esa lectura es plenamente compatible con el artículo 8 de la Ley General, que habilita a las dependencias estatales a llevar a cabo mecanismos alternativos con los efectos y alcances previstos en ese ordenamiento, y con el artículo 20 del mismo, que les permite recibir capacitación del Poder Judicial para ese efecto.

117. En el mismo sentido, el párrafo cuarto del artículo 9 —que establece que los mecanismos alternativos comunitarios se llevarán a cabo "conforme a los programas establecidos por los Ayuntamientos en el marco de la implementación de la justicia cívica y vecinal"— tampoco crea un sistema paralelo e independiente. Los ayuntamientos tienen reconocida constitucionalmente, en el artículo 115 de la Constitución Federal, la atribución de administrar los asuntos propios de la comunidad y la convivencia social, y cuentan con autonomía reglamentaria en esas materias. En ejercicio de esa atribución, pueden válidamente desarrollar programas de justicia cívica y vecinal que incorporen mecanismos alternativos de solución de controversias, sujetándose al marco de la Ley General en virtud de la cláusula de sujeción del artículo 6 de la ley local.

118. El artículo 116 de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California establece lo siguiente: "[p]ara 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."

119. De una lectura integral del artículo 116 se advierte que resulta compatible con la Ley General. Su primer párrafo prevé la celebración de convenios de colaboración entre el Consejo de Administración —órgano del Poder Judicial del Estado— y los ayuntamientos, lo que asegura un vínculo institucional entre los mecanismos alternativos comunitarios y el sistema de justicia alternativa supervisado por el Poder Judicial. Esa coordinación interinstitucional responde al espíritu de colaboración que la propia Ley General promueve en su artículo 20, y garantiza que la operación de los mecanismos alternativos en el ámbito comunitario no se desvincula del sistema general sino que se integra a él a través de los convenios que el propio precepto contempla.

120. El segundo párrafo del artículo 116 establece que los mecanismos alternativos que se lleven a cabo bajo esta modalidad deberán observar los principios y disposiciones generales contenidos en la Ley General, la ley local y el Reglamento. Esa remisión expresa a la Ley General es precisamente lo que el se exige de las legislaturas locales cuando ejercen su libertad configurativa; esto es que al ampliar o complementar el régimen federal, lo hagan dentro del marco que ese régimen establece y sin contradecir sus principios rectores. El artículo 116 no solo no contradice la Ley General sino que expresamente se sujeta a ella.

121. El artículo 118 de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California establece que "[p]ara 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."

122. El primer párrafo de este artículo prevé la existencia de convenios de colaboración entre el Consejo de Administración y el Sistema Educativo para efectos de capacitación en la aplicación de los mecanismos alternativos, lo que mantiene el vínculo institucional con el Poder Judicial del Estado y garantiza que la operación de los mecanismos en el ámbito escolar se desarrolle con personas facilitadoras debidamente capacitadas conforme a los lineamientos del Consejo Nacional, en términos del artículo 18 de la Ley General. Su segundo párrafo sujeta expresamente la organización y funcionamiento de los mecanismos alternativos en materia escolar a los principios y disposiciones de la Ley General, la ley local, el Reglamento y demás disposiciones aplicables, lo que garantiza que esa operación se desarrolle dentro del marco normativo federal. Esa sujeción expresa al marco federal es suficiente para concluir que el artículo no contradice la Ley General.

123. No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que la libertad configurativa que se reconoce al legislador local no es ilimitada. Como se precisó en el apartado VI.1 de esta ejecutoria, esa libertad está acotada por tres exigencias fundamentales: (i) respetar los estándares mínimos fijados en la Ley General, (ii) abstenerse de emitir disposiciones que contradigan sus principios rectores, y (iii) no incorporar normas que vulneren derechos constitucionales

aplicables de manera transversal a la materia. Las normas impugnadas en este apartado además de superar ese escrutinio son una expresión del mandato constitucional de garantizar el acceso efectivo a la justicia alternativa para todos los sectores de la población, incluidos los que enfrentan barreras geográficas o económicas para acceder a los Centros Públicos.

124. Con base en las consideraciones expuestas, este Alto Tribunal **reconoce la validez** los artículos 9, párrafos tercero y cuarto; 115; 116; 117; y 118 de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California son válidos.

VI.4 Análisis del sistema de sanciones establecido en la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California.

125. Al final de su primer concepto de invalidez, así como en su segundo concepto de invalidez, la Comisión accionante plantea la inconstitucionalidad de diversas disposiciones relacionadas con el régimen de sanciones previsto en la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California.

126. En particular, sostiene que el artículo 25, fracción XVII, es inconstitucional, al conferir a la persona titular del Centro de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias la facultad de proponer las sanciones aplicables a las personas facilitadoras que incumplan las disposiciones de dicha ley. A su juicio, esa atribución no encuentra sustento en la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, la cual prevé que el Consejo de administración del Poder Judicial del Estado es el único órgano facultado para imponer sanciones.

127. Asimismo, la Comisión accionante estima el artículo 146 de la ley impugnada es inconstitucional, al omitir prever como falta grave la conducta consistente en que una persona facilitadora emita juicios de valor o formule apreciaciones subjetivas susceptibles de influir en la toma de decisiones de las partes, establecida en el numeral 145, fracción III del mismo ordenamiento. A su

juicio, dicha omisión contraviene lo dispuesto en la Ley General, que expresamente califica esa conducta como una falta grave.

128. Finalmente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que los artículos 66 y 144, fracciones II, IV y VI, de la ley impugnada, propician la imposición arbitraria de sanciones. Lo anterior, pues estos numerales prevén la sanción económica, la suspensión y la inhabilitación, sin establecer parámetros de graduación mínimos y máximos que permitan a la autoridad individualizar dichas sanciones en cada caso particular. A su juicio, ello vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de taxatividad que rige en materia administrativa sancionadora.

129. Ahora bien, el análisis de estas normas a la luz de los conceptos de invalidez planteados no resulta novedoso. Tanto en la **Acción de Inconstitucionalidad 33/2025**, como en la diversa **Acción de Inconstitucionalidad 35/2025** este Alto Tribunal ya se pronunció sobre esta temática.

130. En dichos precedentes se analizó el régimen de responsabilidades establecido en la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, a fin de determinar si las legislaturas locales pueden diseñar un régimen disciplinario distinto al previsto en dicho ordenamiento y, de ser así, establecer el grado de divergencia que constitucionalmente les está permitido.

131. Así pues, la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de controversias, en su Capítulo IX, establece el Régimen de Responsabilidades y Sanciones. Dicho capítulo comprende los artículos 139 a 144, mismos que se transcriben a continuación:

> **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.

Artículo 141. Las infracciones a lo dispuesto en la presente Ley serán sancionadas, previo apercibimiento, en los siguientes términos:
I. Amonestación;
II. Sanción económica;
III. En caso de generar daños económicos a las partes, la reparación de los mismos;
IV. Suspensión de la certificación;
V. Revocación de la certificación, e
VI. Inhabilitación.

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. Conducir un procedimiento de mecanismo alternativo de solución de controversias cuando se tenga algún impedimento de los contemplados en esta Ley y demás disposiciones aplicables;
II. No dejar constancia electrónica o escrita del Convenio en el expediente respectivo o no expedir una copia certificada del Convenio para cada una de las partes;
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;
IV. Si con motivos de sus funciones solicitan, reciben u obtiene para sí o a favor de terceros, dádivas o prebendas;
V. Omitir la remisión de los convenios al Centro Público dentro del plazo señalado;
VI. No actualizar la información del Registro de Personas Facilitadoras;
VII. Delegar las funciones que le correspondan en terceras personas;
VIII. Desempeñarse como persona facilitadora sin contar con la certificación vigente;
IX. Representar o asesorar a las partes fuera del mecanismo previsto por esta Ley, durante y al menos el año previo o posterior a la celebración del Convenio y su registro, salvo lo dispuesto en el artículo 36 de esta Ley;
X. Atentar contra el principio de confidencialidad durante o una vez concluido el trámite de los mecanismos alternativos de solución de controversias;

> XI. No haber subsanado una prevención durante el plazo que dispone esta Ley, por causas imputables a la persona facilitadora;
> XII. Omitir explicar a las partes sobre las consecuencias en caso de incumplimiento parcial o total del Convenio;
> XIII. No realizar los ajustes razonables y de procedimiento que en su caso requieran las partes;
> XIV. No desahogar las prevenciones ordenadas por los Centros Públicos, y
> **XV. Las demás que establezcan esta Ley y los ordenamientos en materia de responsabilidades y sanciones del ámbito federal o local.**
>
> **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 144.** Son causas de inhabilitación de las personas facilitadoras públicas, al menos, las siguientes:
> I. Conocer de un asunto en el cual tenga impedimento legal o no se excuse, en los términos de esta Ley;
> II. Ejecute actos, incurra en omisiones que produzcan un daño, perjuicio o alguna ventaja indebida para alguna de las partes; así como, exija, acepte, obtenga o pretenda obtener, por sí o a través de terceros, con motivo de sus funciones, cualquier beneficio no comprendido en su remuneración como persona facilitadora pública, que podría consistir en dinero; valores; bienes muebles o inmuebles, incluso mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que se tenga en el mercado; donaciones; servicios; empleos y demás beneficios indebidos para sí o para su cónyuge, parientes consanguíneos, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el facilitador o las personas antes referidas formen parte;
> III. Ejerza coacción o violencia en contra de alguna de las partes, y
> IV. Reincidir en la participación en algún procedimiento de mecanismos alternativos, existiendo alguna causa de impedimento previstas en la presente Ley, sin haberse excusado.
>
> **[Énfasis añadido]**

132. En adición a lo anterior, los artículos 47 y 48 de la Ley General disponen causas de suspensión y revocación de la certificación de las personas facilitadoras:

> **Artículo 47.** Son causas de suspensión de la certificación de las personas facilitadoras, al menos, las siguientes:
> I. Ostentarse como persona facilitadora en alguno de los mecanismos alternativos de solución de controversias, de los que no forme parte;
> II. Ejerza coacción o violencia en contra de alguna de las partes;
> III. Se abstenga de hacer del conocimiento de las partes la improcedencia del mecanismo alternativo de solución de controversias de conformidad con esta Ley;
> IV. Por realizar actuaciones de fe pública fuera de los casos previstos en esta Ley, y
> **V. Las demás que se determinen en la normatividad local y federal aplicable, según corresponda.**
>
> El término de la suspensión estará sujeto a las condiciones establecidas por la autoridad competente **con base en esta Ley, las correspondientes de las entidades federativas, la Federación y los Lineamientos emitidos por el Consejo en el ámbito de su competencia.**

> **Artículo 48.** Procederá la revocación de la certificación, al menos, por las siguientes causas:
> I. Haber incurrido en una falta grave, en los términos que fije la presente Ley;
> II. Haber sido condenado mediante sentencia ejecutoriada por delito doloso que amerite pena privativa de la libertad;
> III. Reincidir en la participación de algún procedimiento de mecanismos alternativos de solución de controversias, existiendo alguna causa de impedimento previstas en la presente Ley, sin haberse excusado;
> IV. Por delegar o permitir a un tercero el uso de su certificación como persona facilitadora, y
> **V. Las demás señaladas en esta Ley, así como aquellas que se determinen en la normatividad local y federal aplicable, según corresponda.**
>
> **[Énfasis añadido]**

133. Finalmente, el artículo 38 dispone que corresponde al Poder Judicial de la Federación o al de las entidades federativas, según corresponda, otorgar, negar, suspender, revocar o renovar la certificación de las personas facilitadoras **y de las personas abogadas colaborativas**, de conformidad con lo previsto en la Ley General o en la legislación local aplicable, según sea el caso:

> **Artículo 38.** Corresponde al Poder Judicial Federal o de las entidades federativas en sus respectivos ámbitos competenciales, **otorgar, negar, suspender, revocar o renovar la certificación de las personas facilitadoras y de las personas abogadas colaborativas**, de conformidad con lo que establece esta Ley, las equivalentes en el ámbito local, los Lineamientos que expida al efecto el Consejo Nacional y los acuerdos generales que emitan los Consejos de la Judicatura Federal o locales.
>
> **[Énfasis añadido]**

134. Ahora bien, como se desprende de las normas en cita, el sistema de responsabilidades previsto en la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias constituye un **régimen mixto**, pues aplica tanto a **servidores públicos** (titulares de Centros Públicos y facilitadores adscritos a ellos), como a **particulares** (facilitadores privados certificados y personas abogadas colaborativas). Además, este régimen es **independiente** de las responsabilidades de diversa índole a las que podrían ser acreedoras las personas destinatarias de las normas: administrativo disciplinarias, profesionales, civiles y penales.

135. Así pues, en primer lugar, el artículo 139 dispone que las personas titulares de los Centros Públicos, así como las personas facilitadoras públicas y privadas certificadas, estarán sujetas al **sistema de responsabilidades y sanciones de la Ley**. Además, establece que, a falta de previsión expresa, resultarán aplicables las legislaciones federal o locales en materia de mecanismos alternativos, así como los regímenes generales de responsabilidad administrativa de los servidores públicos y las leyes orgánicas de los Poderes Judiciales federal y locales. Por último, dicho numeral dicta que las personas facilitadoras privadas estarán, además, sujetas a la legislación **civil y penal** aplicable en materia de prestación de servicios profesionales.

136. Después, el artículo 140 es expreso en recalcar que el procedimiento sancionador se encuentra a cargo del extinto **Consejo de la Judicatura Federal** o de los **Consejos de la Judicatura locales**, según corresponda.[27] Es decir, que dichos órganos (o sus equivalentes) **serán los facultados para sustanciar los procedimientos e imponer las sanciones previstas en la Ley**, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que pudieran generarse de manera paralela.

137. Con base en lo anterior, el artículo 141 establece un catálogo de sanciones: (i) amonestación, (ii) sanción económica, (iii) reparación de daños, (iv)

---

[27] Cabe destacar que el artículo 182 de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece:
Artículo 182. El **Tribunal de Disciplina Judicial** tendrá a su cargo la investigación, substanciación y resolución de los procedimientos de responsabilidad administrativa del personal jurisdiccional del Poder Judicial de la Federación, así como la resolución del recurso de revisión en tales procedimientos y en los que involucren presuntas faltas graves cometidas por el personal administrativo del Poder Judicial de la Federación, de conformidad con lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en este título y en las demás disposiciones que resulten aplicables.
Por su parte, el **Órgano de Administración Judicial** tendrá a su cargo la investigación, substanciación y resolución de los procedimientos de responsabilidad administrativa del personal administrativo del Poder Judicial de la Federación, así como la resolución del recurso de revisión en los casos que involucren presuntas faltas no graves, de conformidad con lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en este título y en las demás disposiciones que resulten aplicables.

suspensión de la certificación, (v) revocación de la certificación, e (vi) inhabilitación. Además, el listado de conductas que pueden dar lugar a la imposición de una de estas sanciones se establece en el artículo 142.

138. Es importante destacar que, de todas las conductas previstas en el artículo 142, el Congreso Federal identificó que todas son consideradas faltas graves, salvo las consistentes en: (i) conducir un procedimiento de mecanismo alternativo de solución de controversias cuando se tenga algún impedimento; (ii) no dejar constancia electrónica o escrita del Convenio en el expediente respectivo o no expedir una copia certificada del Convenio para cada una de las partes; (iii) no actualizar la información del Registro de Personas Facilitadoras; y (iv) las demás que establezcan la Ley y los ordenamientos en materia de responsabilidades y sanciones del ámbito federal o local.

139. En complemento a este listado, el artículo 47 establece un catálogo específico de **causas de suspensión de la certificación** de las personas facilitadoras, y especifica que el término de la suspensión estará sujeto a las condiciones establecidas por la autoridad competente con base en esta Ley, las correspondientes de las entidades federativas, la Federación y **los Lineamientos emitidos por el Consejo** en el ámbito de su competencia. Además, dicho numeral permite que las legislaturas locales amplíen el catálogo de supuestos de suspensión de la certificación, al establecer, en su fracción V, que también serán causas de esta sanción "*las demás que se determinen en la normatividad local* **[…]**"

140. Por su parte, el artículo 48 establece un listado específico de los **supuestos en los cuales procederá la revocación,** destacando que serán acreedores de esta sanción, quienes hayan incurrido en una **falta grave**, en los términos que fije la Ley. Además, dicho numeral también permite que las legislaturas locales amplíen el catálogo de supuestos de revocación de la certificación, al establecer, en su fracción V, que también serán causas de esta sanción "las

demás señaladas en e*sta ley, así como aquellas que se determinen en la normatividad local* **[…]**”

141. En el mismo sentido, el artículo 144 establece un listado específico de las **causas de inhabilitación** específicas para las facilitadoras públicas, mismo que no prevé la posibilidad de ser ampliado por las legislaturas locales.}

142. Finalmente, el artículo 38 reitera la facultad exclusiva del poder judicial federal o local, según el caso, de sustanciar los procedimientos e imponer las sanciones correspondientes, pero agrega que también les corresponde a dichos poderes el otorgar, negar, **suspender, revocar** o renovar la certificación **respecto de las personas abogadas colaborativas**.

143. Ahora, si bien lo anterior constituye el estándar normativo que la Ley General establece en materia de responsabilidades y sanciones, lo cierto es que, como se expuso en el apartado VI.1 de esta ejecutoria, relativo al parámetro de regularidad constitucional en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, esta es una materia concurrente en la que las legislaturas locales cuentan con un margen de libertad configurativa para desarrollar sus propios regímenes jurídicos. Por ello, es válido que los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias se regulen atendiendo a la realidad y a las necesidades de las legislaturas locales, incluso cuando con ello se aparten en cierta medida de lo establecido en la Ley General.

144. En efecto, la propia Ley General reconoce esa libertad de configuración. Así, en lo que hace al régimen de responsabilidades y sanciones, se desprende del artículo 139 de la Ley General que corresponde a las legislaturas locales definir: (i) los regímenes aplicables a las personas facilitadoras certificadas; (ii) los órganos competentes para conocer de las infracciones; y (iii) las reglas para la imposición y aplicación de las sanciones correspondientes.

145. No obstante, como también ya se precisó en la presente ejecutoria, esa facultad de configuración normativa no es absoluta. Por el contrario, su ejercicio se encuentra sujeto a que las legislaturas locales: (i) respeten los estándares mínimos establecidos en la Ley General; (ii) se abstengan de emitir disposiciones que contradigan los principios rectores de dicho ordenamiento; y (iii) no incorporen normas que vulneren derechos constitucionales aplicables de manera transversal a la materia de mecanismos alternativos de solución de controversias.

146. Así, una vez definido el régimen de responsabilidades establecido en la Ley General y delimitado el margen dentro del cual las legislaturas locales pueden apartarse de dicho modelo normativo, este Alto Tribunal procede al análisis específico de las disposiciones impugnadas materia del presente apartado.

VI.4.1. Análisis del artículo 25, fracción XVII de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California

147. Como ya se adelantó, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que el artículo 25, fracción XVII, es inconstitucional, al conferir a la persona titular del Centro de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias la facultad de proponer las sanciones aplicables a las personas facilitadoras y personas abogadas que incumplan las disposiciones de dicha ley. Lo anterior, pues considera que esa atribución contraviene a la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, la cual prevé que el Consejo de Administración del Poder Judicial será el único órgano facultado para sustanciar el procedimiento sancionatorio y, en su caso, imponer la sanción correspondiente.

148. Por su parte, los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado defendieron la constitucionalidad del dispositivo impugnado, bajo el argumento de que el mero acto de sugerir una sanción no puede considerarse una injerencia en el procedimiento sancionatorio; particularmente si se toma en cuenta que la

autoridad competente conserva, en todo caso, la atribución exclusiva para determinar e imponer la sanción que corresponda.

149. A juicio de este Alto Tribunal, el concepto de invalidez planteado resulta **infundado.** Así, para explicar las razones de lo anterior, conviene, primeramente, partir del texto de la norma impugnada, misma que se reproduce a continuación:

> **ARTÍCULO 25.-** Corresponde a la Persona Titular, lo siguiente:
> **[…]**
> 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;
> **[…]**

150. Como se observa, el numeral trascrito otorga a la persona titular del Centro de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, la facultad de "*proponer*" al Consejo de Administración la sanción que corresponda aplicar a una persona facilitadora o a una persona abogada colaborativa, cuando cualquiera de ellas incurra en alguna infracción contemplada en la ley.

151. Ahora bien, el artículo 19 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias establece a la letra lo siguiente:

> **Artículo 19.**
> De conformidad con los Lineamientos que al efecto expida el Consejo, corresponde a los Poderes Judiciales Federal o de las entidades federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia lo siguiente:
> [...]
> **IX. Imponer las sanciones que corresponda por infracciones a lo dispuesto en esta Ley.**
>
> **[Énfasis añadido]**

152. Las atribuciones correspondientes a los Poderes Judiciales Federal y locales, en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, se ejercerán de conformidad con lo dispuesto en sus respectivas Leyes Orgánicas.

153. Asimismo, el artículo 38 dispone:

> **Artículo 38.**
> Corresponde al Poder Judicial Federal o de las entidades federativas en sus respectivos ámbitos competenciales, otorgar, negar, suspender, revocar o renovar la certificación de las personas facilitadoras y de las personas abogadas colaborativas, de conformidad con lo que establece esta Ley, las equivalentes en el ámbito local, los Lineamientos que expida al efecto el Consejo Nacional y los acuerdos generales que emitan los Consejos de la Judicatura Federal o locales.

154. De estas disposiciones se desprende que la Ley General reservó al Poder Judicial la potestad de imponer las sanciones correspondientes y de decidir sobre la suspensión, revocación o renovación de las certificaciones. Sin embargo, de su contenido no se advierte que el legislador federal hubiera diseñado un procedimiento disciplinario acabado o que hubiese reservado al órgano sancionador la totalidad de las actuaciones previas relacionadas con la supervisión, detección o puesta en conocimiento de las posibles infracciones cometidas por las personas facilitadoras y las personas abogadas colaborativas.

155. En efecto, la Ley General establece las conductas constitutivas de infracción, distingue aquellas que deben considerarse faltas graves y prevé las consecuencias jurídicas aplicables. Asimismo, atribuye al Poder Judicial Federal y de las entidades federativas la facultad de imponer las sanciones correspondientes. No obstante, dicho ordenamiento no desarrolla las etapas del procedimiento disciplinario ni regula quién debe llevar a cabo las labores de supervisión, evaluación o formulación de propuestas relativas a las infracciones cometidas por las personas facilitadoras y las personas abogadas colaborativas.

156. Por su parte, el artículo 29 de la propia Ley General establece:

> **Artículo 29.** Corresponde a la persona Titular del Centro Público de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, al menos, lo siguiente:
> [...]
> **XIII. Las demás atribuciones contempladas en las leyes locales y federales para el cumplimiento de los objetivos de esta Ley.**
>
> **[Énfasis añadido]**

157. La inclusión de esta cláusula residual evidencia que el legislador federal no pretendió establecer un catálogo exhaustivo de facultades de las personas titulares de los Centros Públicos, sino permitir que las entidades federativas desarrollaran atribuciones complementarias acordes con sus necesidades institucionales, siempre que éstas no alteraran las bases mínimas establecidas por la propia Ley General.

158. En ese sentido, debe destacarse que la facultad impugnada no se encuentra aislada dentro de la legislación local, sino que forma parte del diseño institucional del Centro Público de Justicia Alternativa.

159. En efecto, el artículo 17 de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California dispone:

> **Artículo 17.**
> La vigilancia del funcionamiento del Centro Público y del desempeño de las Personas Facilitadoras adscritas a éste, así como de las Personas Facilitadoras privadas, estará a cargo del Consejo de Administración, por lo que para el ejercicio de dicha atribución podrá emitir las disposiciones que estime necesarias, de conformidad con lo señalado en la Ley.

160. De igual forma, la propia legislación local establece un Órgano Instructor, definido como el ente colegiado encargado de la administración de los procesos de evaluación, certificación y renovación de las personas facilitadoras. Asimismo, la Persona Titular forma parte de dicho órgano y se coordina con éste para la organización de las evaluaciones y la realización de los actos necesarios para los procedimientos de certificación, de conformidad con las fracciones XIII a XVI del artículo 25 de la Ley local. Lo anterior evidencia que la Persona Titular participa activamente en las labores de supervisión y evaluación del sistema de mecanismos alternativos de solución de controversias:

> **Artículo 25**.- Corresponde a la Persona Titular, lo siguiente:
> **II.** Vigilar que el servicio otorgado por el Centro Público se apegue a los principios, fines y procedimientos establecidos en la Ley, y con respeto a los derechos humanos;
> **IX.** Supervisar el cumplimiento de las reglas de funcionamiento del Centro Público;

> **XXIV.** Evaluar, monitorear y supervisar el desempeño de las Personas Facilitadoras que ejercen los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en el ámbito público;
> **XXV.** Coadyuvar con el Consejo de Administración en la evaluación y supervisión del desempeño de los Centros Privados de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, así como de las Personas Facilitadoras Privadas y de las Personas Abogadas Colaborativas.

161. Así, el legislador local configuró a la Persona Titular como un órgano técnico encargado de la supervisión y evaluación permanente del funcionamiento del sistema de mecanismos alternativos de solución de controversias. En ese contexto, resulta razonable que, cuando en ejercicio de dichas funciones advierta la existencia de conductas susceptibles de sanción, pueda formular al Consejo de Administración una propuesta respecto de la medida disciplinaria que estime procedente, como una consecuencia natural de las funciones de vigilancia, supervisión y evaluación que el propio ordenamiento le encomienda.

162. Esta conclusión se robustece si se toma en consideración que la atribución prevista en el artículo impugnado posee una naturaleza meramente instrumental y carece de efectos vinculantes respecto del Consejo de Administración.

163. En efecto, la Persona Titular del Centro Público únicamente se encuentra facultada para formular una propuesta respecto de la sanción que, desde su perspectiva técnica y derivado de las labores de supervisión que tiene encomendadas, pudiera resultar procedente. Sin embargo, dicha opinión no obliga, condiciona ni limita en forma alguna la decisión del Consejo de Administración, el cual conserva íntegramente la facultad de determinar, con plena autonomía, si existe una infracción y, en su caso, cuál es la medida disciplinaria que corresponda imponer.

164. Por ello, la intervención de la Persona Titular del Centro Público no implica una transferencia o fragmentación de la potestad sancionadora, pues la competencia decisoria permanece concentrada en el órgano previsto para tal efecto. La propuesta constituye únicamente un insumo técnico derivado de

las funciones de supervisión y evaluación que ejerce la Persona Titular, el cual puede ser tomado en consideración o desestimado por el Consejo de Administración al momento de emitir su determinación, sin que exista obligación jurídica alguna de seguir el sentido sugerido.

165. En esas condiciones, la atribución impugnada no menoscaba ni invade las facultades del Consejo de Administración, toda vez que la potestad sancionadora no se agota en la recepción de opiniones o recomendaciones provenientes de órganos auxiliares o de supervisión, sino en la capacidad de adoptar la decisión final con carácter obligatorio. Precisamente porque la propuesta carece de efectos vinculantes y la última palabra continúa correspondiendo al Consejo de Administración, no puede sostenerse que la norma local haya alterado el diseño competencial previsto por la Ley General.

166. Admitir lo contrario implicaría asumir que cualquier intervención previa de carácter consultivo, técnico o de supervisión constituye por sí misma un ejercicio de la potestad sancionadora, lo que llevaría a desconocer que los procedimientos disciplinarios ordinariamente se integran por distintas fases y por la participación de diversos órganos, sin que ello suponga necesariamente una modificación de la competencia del órgano encargado de emitir la resolución definitiva.

167. En consecuencia, procede **reconocer la validez** del artículo 25, fracción XVII, de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California.

VI.4.2. Análisis del artículo 146 de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California

168. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, impugnó el artículo 146 de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California, bajo el argumento de que omite calificar como falta grave la conducta estipulada en el diverso artículo 145, fracción III, de la misma ley, consistente en ser sujeto

de una queja que resulte procedente, con motivo del trato subjetivo que puedan influir en la toma de decisiones de las Partes. A su juicio, lo anterior contraviene el régimen establecido en la Ley General, la cual establece que la misma conducta es una falta grave.

169. A consideración de este Alto Tribunal, dicho planteamiento es **fundado** pues, al omitir establecer como falta grave la citada conducta, la norma impugnada contraviene el sistema de sanciones estipulado en la Ley General, lo que además vulnera el principio de seguridad jurídica.

170. A fin de exponer las razones que permiten arribar a tal determinación, conviene mencionar, como ya fue recalcado anteriormente en la presente ejecutoria, que en materia de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, la libertad configurativa de las legislaturas no es absoluta, sino que estas deben procurar en todo momento (i) respetar los estándares mínimos establecidos en la Ley General; (ii) abstenerse de emitir disposiciones que contradigan los principios rectores de dicho ordenamiento; y (iii) evitar incorporar normas que vulneren derechos constitucionales aplicables de manera transversal a la materia de mecanismos alternativos de solución de controversias.

171. En el caso particular, esto se traduce en que las legislaturas locales cuentan con libertad suficiente, por ejemplo, para ampliar el catálogo de conductas consideradas como faltas graves, a fin de incluir aquellas que considere necesarias de acuerdo con el contexto particular de su Estado. Sin embargo, carecen de facultades para suprimir o desclasificar aquellas conductas que la Ley General expresamente identifica con tal carácter.

172. Ello obedece a que dichas conductas integran el contenido mínimo del régimen sancionador diseñado por el legislador federal, de modo que su exclusión por parte de la normativa local desvirtuaría el modelo regulatorio

previsto en la Ley General y generaría, en la práctica, dos sistemas desarticulados y desvinculados.

173. Precisado lo anterior, conviene realizar un comparativo entre las normas relevantes de la Ley local de Baja California, y la Ley General en la materia, a fin de determinar si el legislador local verdaderamente se alejó del régimen sancionatorio mínimo establecido por la Ley General.

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:	**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. Conducir un procedimiento de mecanismo alternativo de solución de controversias cuando se tenga algún impedimento de los contemplados en esta Ley y demás disposiciones aplicables;	**I**. Conducir un procedimiento de mecanismo alternativo de solución de controversias cuando se tenga algún impedimento de los contemplados en la Ley y demás disposiciones aplicables;
II. No dejar constancia electrónica o escrita del Convenio en el expediente respectivo o no expedir una copia certificada del Convenio para cada una de las partes;	**II**. No dejar constancia electrónica o escrita del Convenio en el expediente respectivo o no expedir una copia certificada del Convenio para cada una de las Partes;
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;	**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;
IV. Si con motivos de sus funciones solicitan, reciben u obtiene para sí o a favor de terceros, dádivas o prebendas;	**IV**. Si con motivo de sus funciones solicitan, reciben u obtienen para sí o a favor de terceras personas, dádivas o prebendas;
V. Omitir la remisión de los convenios al Centro Público dentro del plazo señalado;	**V.** Omitir la remisión del Convenio al Centro Público dentro del plazo señalado
VI. No actualizar la información del Registro de Personas Facilitadoras;	**VI**. No actualizar la información del Registro de Personas Facilitadoras;

VII. Delegar las funciones que le correspondan en terceras personas;	**VII**. Delegar las funciones que le correspondan, en terceras personas;
VIII. Desempeñarse como persona facilitadora sin contar con la certificación vigente;	**VIII**. Desempeñarse como Persona Facilitadora sin contar con la certificación vigente;
IX. Representar o asesorar a las partes fuera del mecanismo previsto por esta Ley, durante y al menos el año previo o posterior a la celebración del Convenio y su registro, salvo lo dispuesto en el artículo 36 de esta Ley;	**IX**. Representar o asesorar a las Partes fuera del Mecanismo Alternativo de Solución de Controversias previsto por la Ley, durante el año previo o posterior a la celebración del Convenio y su registro, salvo lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley;
X. Atentar contra el principio de confidencialidad durante o una vez concluido el trámite de los mecanismos alternativos de solución de controversias;	**X.** Atentar contra el principio de confidencialidad durante el procedimiento o una vez concluido el trámite de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias;
XI. No haber subsanado una prevención durante el plazo que dispone esta Ley, por causas imputables a la persona facilitadora;	**XI.** No desahogar las prevenciones ordenadas por el Centro Público; o bien, no haber subsanado una prevención durante el plazo que dispone esta Ley, por causas imputables a la Persona Facilitadora;
XII. Omitir explicar a las partes sobre las consecuencias en caso de incumplimiento parcial o total del Convenio;	**XII**. Omitir explicar a las Partes sobre las consecuencias en caso de incumplimiento parcial o total del Convenio;
XIII. No realizar los ajustes razonables y de procedimiento que en su caso requieran las partes;	**XIII.** No realizar los ajustes razonables y de procedimiento que en su caso requieran las partes y;
XIV. No desahogar las prevenciones ordenadas por los Centros Públicos, y	
XIV. Las demás que establezcan esta Ley y los ordenamientos en materia de responsabilidades y sanciones del ámbito federal o local.	**XIV**. Las demás que establezcan la Ley y los ordenamientos en materia de responsabilidades y sanciones del ámbito federal o local.
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.
Artículo 48. Procederá la revocación de la certificación, al menos, por las siguientes causas:	**Artículo 67**.- Procederá la revocación de la Certificación, por las siguientes causas:
I. Haber incurrido en una falta grave, en los términos que fije la presente Ley;	**I.** Haber incurrido en una falta grave, en los términos que fijen la Ley y los lineamientos

174. Como puede observarse, los artículos 142 de la Ley General y 145 de la Ley local establecen un catálogo de conductas infractoras esencialmente coincidente. De manera destacada, la fracción III de ambos numerales prevé como supuesto de responsabilidad que la persona facilitadora sea objeto de una queja o denuncia (que resulte procedente, en caso de la Ley Local), derivada de un trato subjetivo o de la manifestación de juicios de valor, opiniones o prejuicios que puedan influir en la toma de decisiones de las partes.

175. Asimismo, los artículos 143 de la Ley General y 146 de la Ley local precisan cuáles de las conductas previstas en los catálogos antes referidos deben considerarse faltas graves. Finalmente, los artículos 48 de la Ley General y 67 de la Ley Local, estipulan que incurrir en una falta grave será sancionado con la revocación de la certificación.

176. Ahora bien, tras este análisis, se advierte una diferencia sustancial entre ambos regímenes normativos. En efecto, **mientras que la Ley General clasifica la conducta prevista en la citada fracción III como una falta grave, la Ley local omite otorgarle esa misma calificación**. En otras palabras, la conducta consistente en que una persona facilitadora sea objeto de una queja o denuncia derivada de un trato subjetivo o de la emisión de juicios de valor, opiniones o prejuicios susceptibles de influir en la toma de decisiones de las partes **no se encuentra catalogada como falta grave en la legislación local, aunque la Ley General sí la contempla como tal**.

177. Esta conclusión se ve reforzada por la propia técnica legislativa empleada por el Poder Legislativo Federal en la Ley General. En efecto, en diversos apartados dicho ordenamiento reconoce expresamente un margen de configuración normativa a las entidades federativas mediante fórmulas abiertas, tales como "las demás que les atribuyan las leyes, según corresponda", prevista en el artículo 24, fracción X, o "las demás atribuciones

contempladas en las leyes locales y federales para el cumplimiento de los objetivos de esta Ley", contenida en el artículo 29, fracción XIII. Inclusive, el propio artículo 142, fracción XIV, permite incorporar otras conductas infractoras previstas en la legislación federal o local.

178. No obstante, el legislador general no utilizó una técnica semejante respecto de la clasificación de las faltas graves. Por el contrario, el artículo 143 establece de manera expresa cuáles de las conductas previstas en el artículo 142 tendrán esa carácter, sin incorporar cláusulas de apertura que permitan a las entidades federativas modificar o redefinir esa valoración normativa. De ahí que, si bien las legislaturas locales pueden complementar e incluso ampliar el régimen de responsabilidades, carecen de una habilitación equivalente para excluir de la categoría de faltas graves aquellas conductas que el legislador general determinó expresamente que debían recibir tal calificación.

179. En consecuencia, **la omisión del legislador local de calificar la conducta establecida en el artículo 145, fracción III, como falta grave, resulta inconstitucional**, pues no sólo representa una divergencia respecto de la Ley General, sino que evidencia una regulación local deficiente, al romper la correspondencia establecida por el legislador general entre determinadas conductas y la categoría de faltas graves, sin que exista una habilitación expresa que permita a las entidades federativas modificar esa valoración normativa.

180. Es decir, que mientras que la Ley General establece expresamente que la conducta analizada constituye una falta grave y, por ende, dará lugar a la suspensión de la certificación, la legislación local, al omitir esa clasificación, desvincula la conducta de la consecuencia jurídica que el legislador federal consideró procedente. Con ello, deja de operar el esquema sancionador previsto en la Ley General y se traslada al órgano de administración un

margen de decisión que altera la correspondencia entre la infracción y la sanción diseñada por el legislador federal.

181. En consecuencia, procede **declarar la invalidez** del articulo 146 impugnado.

182. Al respecto, no pasa desapercibido que la declaratoria de invalidez del artículo 146 podría generar la impresión de que se suprime la calificación como faltas graves de las restantes conductas previstas en dicho precepto. Sin embargo, la invalidez decretada no debe entenderse en ese sentido. En efecto, la declaratoria de inconstitucionalidad no genera un vacío normativo ni desarticula el sistema de responsabilidades, pues subsiste la aplicación directa de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, cuyo artículo 143 establece expresamente que las conductas previstas en las fracciones III, IV, V, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII y XIV del artículo 142 constituyen faltas graves.

183. Así, toda vez que dichas conductas fueron reproducidas sustancialmente por el legislador local en el artículo 145 de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California, debe entenderse que las hipótesis contenidas en las fracciones III, IV, V, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII y XIV de ese precepto conservan la naturaleza de faltas graves, en los términos previstos por la legislación general, por lo que la invalidez decretada únicamente tiene por efecto eliminar la regulación local deficiente que alteraba dicha correspondencia normativa. Lo anterior, sin menoscabo de la facultad del Congreso del Estado para que, al emitir una nueva regulación, reproduzca o desarrolle expresamente la clasificación prevista por la Ley General, siempre que respete los estándares mínimos y la correspondencia normativa establecida por el legislador federal.

VI.4.3. Análisis de los artículos 144, fracciones II, IV y VI; y 66, de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California.

184. En su último concepto de invalidez, la Comisión Accionante impugnó el artículo 144, fracciones II, IV, y VI, de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California, al considerar que contrarían los principios de seguridad jurídica y taxatividad. Lo anterior, pues si bien dichas fracciones establecen la sanción económica, la suspensión de la certificación y la inhabilitación, no establecen plazos o montos, mínimos y máximos, que permitan individualizar la sanción.

185. Además, impugnó el artículo 66 de la misma Ley que 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*". A juicio de la comisión accionante, dicha disposición genera inseguridad jurídica, pues ni en las leyes ni en los lineamientos a los que hace referencia, existen parámetros para determinar la duración de la suspensión de la certificación.

186. A juicio de este Alto Tribunal, dicho planteamiento es fundado, de acuerdo con las siguientes consideraciones.

187. Primero, se tiene que el artículo 144 de la Ley Local bajacaliforniana, establece las mismas sanciones de la Ley General:

Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias	**Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California**
Artículo 141. Las infracciones a lo dispuesto en la presente Ley serán sancionadas, previo apercibimiento, en los siguientes términos: I. Amonestación; II. Sanción económica; III. En caso de generar daños económicos a las partes, la reparación de los mismos; IV. Suspensión de la certificación; V. Revocación de la certificación, e VI. Inhabilitación	**Artículo 144.** Las infracciones a lo dispuesto en la Ley serán sancionadas, previo apercibimiento, en los siguientes términos: I. Amonestación. II. Sanción económica. III. En caso de generar daños económicos a las Partes, la reparación de los mismos. IV. Suspensión de la Certificación. V. Revocación de la Certificación; e, VI. Inhabilitación.

188. Como se observa, es cierto que las fracciones II, IV y VI del artículo 144 local no establecen los mínimos, ni máximos de las sanciones consistentes en: (i) sanción económica, (ii) suspensión de la certificación, e (iii) inhabilitación, respectivamente.

189. Ahora, como ya se determinó, para el establecimiento del régimen local en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, no basta con que las normas respeten los estándares mínimos fijados en la Ley General, sino que, además, los Congresos Locales están obligados a asegurarse de no introducir ni replicar normas que vulneren otros derechos constitucionales aplicables.

190. En este caso, el Congreso de Baja California se encuentra obligado a garantizar que las normas que integran su Ley Local, garanticen el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad. Así, para determinar si la ausencia de dichas graduaciones resulta constitucional, conviene precisar el parámetro que ha desarrollado este Alto Tribunal al respecto.

191. Recientemente, este Tribunal Pleno, analizó la **Acción de Inconstitucionalidad 33/2025, así como la Acción de Inconstitucionalidad 35/2025**, donde se estudiaron un normas de contenido similar al que ahora se analiza de la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del Estado de Veracruz y la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para el Estado de Chiapas, respectivamente.

192. En dichos precedentes, la jurisprudencia 2a./J. 124/2018 (10a.) ***NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR***[28]**,** resulta aplicable, puesto que las

[28] Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 60, Noviembre de 2018, Tomo II, página 897. Registro digital 2018501.

normas impugnadas establecían sanciones por las conductas que realicen las personas encargadas de propiciar la comunicación y negociación para la solución de controversias a través de los mecanismos alternativos de solución.

193. Asimismo, en la **Acción de Inconstitucionalidad 191/2020 y su acumulada 220/2020**,[29] se retomó que el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[30] establece que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

194. Enunciado constitucional sobre el que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencialmente que la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal no se circunscribe a meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, que debe quedar redactada de tal forma que los términos mediante los que se especifiquen los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos.

195. De ahí que la autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de consignar leyes con expresiones y conceptos claros, precisos y exactos al prever las penas y describir las conductas que señala como típicas. Por tanto, las leyes deben incluir todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del gobernado.

196. Lo anterior se encuentra desarrollado en la tesis P. IX/95 y en la jurisprudencia 1a./J.10/2006, de rubros: "***EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE. SU CONTENIDO Y ALCANCE***

---

[29] **Acción de inconstitucionalidad 191/2020 y 220/2020**, fallada el cuatro de noviembre de dos mil veintiuno. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

[30] **Art. 14.-** […]
En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. […]

ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA";[31] y "***EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR***".[32]

197. Al tenor de las directrices de interpretación constitucional, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el contenido del principio de legalidad en materia penal se integra por las formulaciones siguientes: **(i) principio de taxatividad**, bajo la existencia de certeza o determinación; **(ii)** principio de no retroactividad; **(iii)** principio de reserva de ley; y **(iv)** exacta aplicación de la ley penal al caso concreto.

198. De dichas formulaciones del principio de legalidad en materia penal deriva la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna al elemento del delito llamado tipicidad, entendido como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis delictiva descrita en la ley y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico.

199. La tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del injusto penal y constituye la base fundamental del principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, como pilar de un sistema de derecho penal en un Estado democrático de derecho.

200. Conforme al principio de legalidad en materia penal, no existe pena ni delito sin ley que los establezcan; así, para que una conducta o hecho determinado pueda ser considerado como delito y que por ello deba ser motivo de aplicación de una pena, es indispensable una ley que repute ese hecho o conducta como tal, con el fin de salvaguardar la seguridad jurídica de las personas, a quienes no puede considerárseles responsables penalmente sin

---

[31] Tesis Aislada P. IX/95, Registro digital: 200381, Instancia: Pleno, Novena Época, Materias(s): Penal, Constitucional, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo I, Mayo de 1995, página 82.

[32] Jurisprudencia 1a./J. 10/2006, Registro digital: 175595, Instancia: Primera Sala, Novena Época, Materias(s): Constitucional, Penal, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, Marzo de 2006, página 84.

que se haya probado que infringieron una ley penal vigente en la que se encuentre debidamente descrito el hecho delictivo y se prevea la sanción aplicable.[33]

201. Principio del que deriva, a su vez, el principio de taxatividad, que exige la formulación de términos precisos del supuesto hecho de las normas penales a partir de dos directrices: **(i)** la reducción de vaguedad de los conceptos usados para determinar los comportamientos penalmente prohibidos y **(ii)** la preferencia por el uso descriptivo frente al uso de conceptos valorativos.

202. Lo que no es otra cosa que la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, que la descripción típica no debe ser vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, pues para garantizar el principio de plenitud hermética en cuanto a la prohibición de analogía o mayoría de razón en la aplicación de la ley penal, ésta debe ser exacta, y no sólo porque a la infracción corresponda una sanción, pues sucede que las normas penales deben cumplir una función motivadora en contra de la realización de delitos, para lo que resulta imprescindible que las conductas punibles estén descritas con exactitud y claridad, pues no se puede evitar aquello que no se tiene posibilidad de conocer con certeza.

203. En consecuencia, la formulación de taxatividad 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 sin problemas por el destinatario de la norma. Lo que implica que, al prever las penas, la autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de describir las conductas que señale como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y **plazos**, pues ello es necesario para

---

[33] Tesis Aislada P. XXI/2013 (10a.), Registro digital: 2003572, Instancia: Pleno, Décima Época, Materias(s): Constitucional, Penal, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1, página 191, de rubro: *"EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL, CONTENIDO EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SALVAGUARDA LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LAS PERSONAS.*

evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, **la ley que carezca de esos requisitos de certeza resultará violatoria del principio invocado**.

204. Al respecto, esta Suprema Corte ha precisado jurisprudencialmente que una disposición normativa no necesariamente es inconstitucional si el legislador no define cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa. Es por ello que el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable.

205. Desde esa perspectiva, el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad exige que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas, y su finalidad es preservar los principios penales de certeza jurídica e imparcialidad en la aplicación de la norma.[34]

206. De tal forma que, para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión, no debe tenerse en cuenta sólo el texto de la ley, sino que puede acudirse tanto a la gramática como a su contraste en relación con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa, al contexto en el que se desenvuelven las normas y a sus posibles destinatarios.

207. Precisiones que encuentran sustento en la jurisprudencia 1a./J. 24/2016, de 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*****"**.[35]

---

[34] *Ídem*.

[35] Jurisprudencia 1a./J. 24/2016 (10a.), Registro digital: 2011693, Instancia: Primera Sala, Décima Época, Materias(s): Constitucional, Penal, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 30, Mayo de 2016, Tomo II, página 802.

208. Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que en la elaboración de los tipos penales se debe tener presente el principio de legalidad penal; es decir, una clara definición de la conducta incriminada que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales.[36]

209. Esto es, al momento de plasmar las conductas penales, es preciso utilizar términos estrictos y unívocos que acoten claramente las conductas punibles, dando pleno sentido al principio de legalidad penal. La ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad. Así, las normas, que no delimitan estrictamente las conductas delictuosas son violatorias del principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana.[37]

210. Ahora, **en el presente caso**, al igual que sucedió en los citados precedentes, el artículo 144, fracciones II, IV y VI establecen algunas de las sanciones a las que están sujetas las personas destinatarias de la norma, con motivo de la actualización de alguna de las conductas infractoras contenidas en la ley. En particular, dichas sanciones, prevén, respectivamente, sanción económica, suspensión de la Certificación, e inhabilitación.

211. A juicio del Pleno de este Alto Tribunal, dichas fracciones resultan contrarias al artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que no resulta claro que las sanciones contenidas en todas sus fracciones sean concebidas como un “mínimo” y un “máximo”, o que incluso las sanciones establecidas puedan ser acumuladas. Por ejemplo, no se

---

[36] Corte IDH. Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69. Párrafo 157.
[37] Corte IDH. Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52. Párrafo 121.

establece que la reparación del daño (que propiamente no ha sido concebida como una sanción, sino como una consecuencia del hecho ilícito), podría ser impuesta, junto con alguna otra de las sanciones ahí previstas.

212. Sin embargo, y con independencia de lo anterior, al tratarse de conceptos indeterminados los establecidos en el rango mínimo, a saber: la sanción económica, la suspensión de la certificación y la inhabilitación generan *per se* un grado de indeterminación que provoca en los destinatarios incertidumbre en cuanto al límite de la sanción. Ello, pues permiten a la autoridad actuar arbitrariamente debido a que la norma no contempla elementos objetivos que limiten la actuación de la autoridad al momento de determinar las sanciones correspondientes a dicho rango, como lo pudiera ser aquél vinculado en función de días, tratándose de la suspensión, o bien, en razón de cuantía económica, tratándose de las sanciones previstas en la fracción II.

213. Así, al no existir los referidos parámetros para poder determinar una sanción en rango mínimo, la suspensión y la inhabilitación pudieran considerarse inclusive excesivas.

214. En ese orden de ideas, las porciones normativas impugnadas transgreden el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, precisamente porque generan inseguridad jurídica al sujeto infractor y permiten a la autoridad actuar arbitrariamente.

215. Ahora bien, por otro lado, el artículo 66, segundo párrafo, impugnado, establece una serie de causas por las cuales se podrá suspender la certificación de las personas facilitadoras; y, en su segundo párrafo, estipula que “*el término de la suspensión estará sujeto a las condiciones establecidas por la autoridad competente, con base en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, así como a los lineamientos”.*

216. Al respecto, la Comisión Accionante considera que, de la lectura de dicho precepto, los lineamientos a los que se hace referencia son los emitidos por el Consejo Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias.

217. Ahora, como se ha desarrollado en la doctrina jurisprudencial de este Alto Tribunal,[38] **el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad** (artículo 14 constitucional) —en el derecho administrativo sancionador— no exige que la ley agote toda su regulación en un solo cuerpo normativo, pues la conducta puede integrarse mediante distintas previsiones, que guardan relación sistemática.

218. Dicho principio tampoco exige que todos los elementos principales y accesorios de la conducta se agoten en estas previsiones legales, pues se ha aceptado que **la conducta infractora se integre con lo establecido en los reglamentos y lo prescrito en los permisos, concesiones, autorización o demás actos administrativos adquiriendo suficiencia constitucional cuando el sujeto pasivo está en aptitud de prever la multa por su conducta y el contenido obligacional a que esté vinculado el particular esté estrechamente relacionado con la ley, pues así se cumple con los dos subprincipios en que se desenvuelve el principio de legalidad, a saber, la reserva de ley y tipicidad.**

219. En este caso, resulta insuficiente la remisión que se hace a "*las condiciones establecidas por la autoridad competente, con base en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, así como a los lineamientos".*

220. Como se puede observar, en la porción normativa transcrita, se establece que el órgano Instructor de Mecanismos Alternativos podrá determinar el término de suspensión conforme a **dos fuentes normativas**: (i) lo establecido en las

---

[38] Sentencia recaída den el **Amparo Directo en Revisión 3508/2013**, del 30 de abril del 2014, de la otrora Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ministro Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

leyes y reglamentos aplicables, y (ii) lo establecido en “los lineamientos” emitidos para tal efecto.

221. En lo que respecta a la primera de estas hipótesis, este Tribunal observa que ni el artículo 144 impugnado, ni ninguna otra disposición de la ley local, establecen una temporalidad mínima ni máxima sobre cuánto durará la suspensión de la certificación. Loa interior queda establecido en la norma equivalente de la Ley General, ni en ninguna otra disposición de dicho ordenamiento.

222. Además, ya que tanto la ley general como la propia ley impugnada reconocen 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 aspecto.

223. Ahora, en lo que toca a “los lineamientos” que hubiesen sido emitidos para tal efecto, a juicio de este Alto Tribunal, advierte que la Ley General, en su artículo 47, —homólogo del artículo aquí impugnado— 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. Sin embargo, si bien el artículo 18 de la legislación marco, habilita al Consejo Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias a expedir los Lineamientos de suspensión y revocación de personas facilitadoras; lo cierto es que no queda claro si el mandato general implica que en dichos lineamientos se deberán establecer los parámetros de esta sanción, o únicamente la forma en que será establecida.

224. La ambigüedad de lo anterior se corrobora, pues incluso de una lectura de los lineamientos vigentes que ya emitió el Consejo Nacional en cumplimiento

al mandato del artículo décimo tercero transitorio de la Ley General,[39] particularmente en los denominados “Lineamientos para la Evaluación Certificación, Renovación, Suspensión y Revocación de Personas Facilitadoras”,[40] aprobados el veinticuatro de febrero de dos mil veinticinco, dicho órgano no estableció los parámetros para determinar la duración de la suspensión de la certificación en cuestión, tal como se advierte del apartado relacionado con ella:

> **Cuarto.** El referido Consejo Nacional inició formalmente sus actividades desde su instalación, con la elección de su Presidencia y Secretaría Técnica, e integró comisiones de trabajo para la elaboración de los Lineamientos señalados en el artículo 18 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, siendo uno de éstos, con fundamento en la fracción I del citado numeral, el relativo a la evaluación, certificación, renovación, **suspensión y revocación de personas facilitadoras.**
> […]
> **Artículo 1.** Objeto de los Lineamientos. Los presentes Lineamientos son de interés y observancia general para los Poderes Judiciales Federal y de las entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos, son reglamentarios de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y tienen como objeto conformar las bases para la regulación de los procedimientos técnicos de evaluación, certificación, renovación**, suspensión y revocación de personas facilitadoras públicas y privadas,** personas abogadas colaborativas y la especialización en justicia restaurativa.
> […]
> Capítulo VII
> **De la suspensión y revocación de la certificación**
>
> **Artículo 37. Base general.** El incumplimiento por parte de las personas facilitadoras y personas abogadas colaborativas certificadas de las disposiciones establecidas en la Ley General, normatividad aplicable, legislación en materia de responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas, así como en cualquier ordenamiento jurídico que resulte de aplicación en el ejercicio de los mecanismos alternativos que comprenda acciones u omisiones constitutivas de infracción, dará lugar a las sanciones que se establezcan en esas normas, lo que comprende la posibilidad, según sea el caso, de la suspensión o revocación de la certificación como persona facilitadora o persona abogada colaborativa, de conformidad con los artículos 47 y 48 de la Ley General, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que en cada caso pudiera configurarse.
>
> El procedimiento para la suspensión o revocación de la certificación podrá iniciarse oficiosamente o a petición de parte interesada, en términos de las normas jurídicas antes señaladas.
>
> **Artículo 38. Régimen de personas facilitadoras públicas.** Para investigar, sustanciar y resolver sobre las faltas administrativas de las personas facilitadoras

[39] **Décimo Tercero.** El Consejo Nacional contará con un plazo máximo de 180 días naturales, posteriores a su instalación, para expedir los Lineamientos previstos en el presente Decreto, así como para elaborar y aprobar su reglamento interno.
[40] Disponibles en: https://www.oaj.gob.mx/resources/CNMASC/lineamientosEvaluacion.pdf

de los Centros Públicos, se aplicarán las disposiciones en materia de responsabilidad administrativa correspondientes para cada Poder Judicial.

Artículo 39. Régimen de personas facilitadoras privadas y personas abogadas colaborativas. Los poderes judiciales de la federación y de las entidades federativas deberán regular un procedimiento para investigar, sustanciar y resolver las quejas que se presenten por acciones u omisiones constitutivas de infracción contra las personas facilitadoras privadas y personas abogadas colaborativas, **que encuadren en una o más de las causales señaladas en los artículos 47 y 48 de la Ley General, que tendrían como consecuencia, en su caso, la suspensión o revocación de la certificación.**

Las normas o acuerdos generales que para tal efecto se expidan deberán considerar como base para el procedimiento respectivo los siguientes aspectos:
I. Autoridades ante las cuales se sustanciará;
II. Términos para el inicio, sustanciación y resolución;
III. Requisitos de procedibilidad;
IV. Condiciones y requisitos para el informe y audiencia de las personas facilitadoras y abogadas colaborativas;
V. Reglas para el ofrecimiento y desahogo de pruebas;
VI. Reglas para la formulación de alegatos; y,
VII. Plazos y condiciones para resolver el procedimiento.

La **ejecución de las sanciones** que en su caso se impongan a una persona facilitadora privada o personas abogada colaborativa se llevará a cabo en forma inmediata, pudiendo establecerse en la normatividad aplicable medios de impugnación contra las resoluciones que se dicten en el procedimiento respectivo.

Una vez que las resoluciones que impongan sanciones queden firmes, de conformidad con la normatividad aplicable, los Centros Públicos deberán ingresar la información respectiva al Registro Federal o Estatal correspondiente y remitirla a la Plataforma Nacional de Personas Facilitadoras, en términos de los Lineamientos respectivos.

Artículo 40. De los conflictos de interpretación. Las circunstancias no previstas en los presentes Lineamientos serán resueltas por el Poder Judicial que corresponda, de conformidad con la normatividad aplicable.

[Énfasis añadido]

225. Ahora, este Alto Tribunal reconoce que la constitucionalidad de las normas —incluidas las de remisión— no debe depender del contenido de una disposición infra legal. Sin embargo, el análisis anterior sirve para demostrar que las normas bajo análisis, al no ser completamente claras sobre el establecimiento de la graduación de las sanciones, particularmente, la relacionada con la suspensión de la certificación, evidencia que no cumple con los parámetros de legalidad exigidos por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

226. Ahora, con independencia de lo anterior, este Alto Tribunal reconoce que el Poder Legislativo bajacaliforniano cuenta con la libertad configurativa de establecer las graduaciones de la Ley de Responsabilidades Administrativas de esa entidad, si es que así lo decide. No obstante, toda vez que lo que aquí se está analizando es **la certeza que la ley debe brindar a las personas receptoras de las sanciones derivadas de este régimen especial**, a juicio de esta Suprema Corte, la ambigüedad y confusión que generan las remisiones que se han estudiado, son suficientes para concluir que no cumplen con la taxatividad exigida.

227. Ahora, no pasa inadvertido que las normas analizadas en este apartado se encuentran previstas, en términos semejantes, en la Ley General.[41] No obstante, pese a que en estos casos la Ley Marco implica un parámetro para las Legislaturas Locales, lo cierto es que éstas tienen el deber constitucional de emitir normas acordes con la Carta Magna de nuestro país. Así, este Alto Tribunal está obligado a corroborar que las normas impugnadas, sean acordes con la Constitución Federal.

228. De ahí que no existe impedimento para declarar la inconstitucionalidad derivada de la falta de graduación de las sanciones previstas en la ley local,

---

[41] **Artículo 141.** Las infracciones a lo dispuesto en la presente Ley serán sancionadas, previo apercibimiento, en los siguientes términos:
I. Amonestación;
II. Sanción económica;
III. En caso de generar daños económicos a las partes, la reparación de los mismos;
IV. Suspensión de la certificación;
V. Revocación de la certificación, e
VI. Inhabilitación.
Artículo 47. Son causas de suspensión de la certificación de las personas facilitadoras, al menos, las siguientes:
I. Ostentarse como persona facilitadora en alguno de los mecanismos alternativos de solución de controversias, de los que no forme parte;
II. Ejerza coacción o violencia en contra de alguna de las partes;
III. Se abstenga de hacer del conocimiento de las partes la improcedencia del mecanismo alternativo de solución de controversias de conformidad con esta Ley;
IV. Por realizar actuaciones de fe pública fuera de los casos previstos en esta Ley, y
V. Las demás que se determinen en la normatividad local y federal aplicable, según corresponda.
El término de la suspensión estará sujeto a las condiciones establecidas por la autoridad competente con base en esta Ley, las correspondientes de las entidades federativas, la Federación y los Lineamientos emitidos por el Consejo en el ámbito de su competencia.

aun cuando la Ley General tampoco contemple una regulación semejante, tal como ocurrió al resolver las **Acciones de Inconstitucionalidad 33/2025 y 25/2025**. Ello, porque el control constitucional que ejerce este Tribunal no se limita a verificar la conformidad de las normas locales con la Ley General, sino con la propia Constitución. Además, el hecho de que la omisión pudiera también encontrarse en la Ley General no impide que sea cuestionada en un medio de control distinto, en el momento y por la vía procesal que corresponda.

229. Por estas razones, tal como se hizo en el precedente en cuestión, **se declara la invalidez de los artículos 66, último (segundo) párrafo y 144, fracciones II, IV y VI** de la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para el Estado de Baja California.

230. Al respecto, no pasa desapercibido que, tal como en el apartado anterior, la declaratoria de invalidez de dichas normas, podría desarticular un sistema de responsabilidades especial. Sin embargo, nada impide al Congreso Local revisar nuevamente el régimen de responsabilidades y sanciones establecido en el Título Cuarto de la Ley de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, a la luz de las consideraciones emanadas de la presente sentencia.

VII. EFECTOS

231. Con base en las razones plasmadas en considerandos anteriores, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, se declara la **invalidez** de los artículos 2, fracción V; 66, segundo párrafo; 144, fracciones II, IV y VI; y 146, de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California.

232. La declaración de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

VIII. DECISIÓN

PRIMERO. Es **procedente y parcialmente fundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se **reconoce la validez** de los artículos 9, párrafos tercero y cuarto; 25, fracción XVII; 115, 116, 117 y 118 de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California.

TERCERO. Se **declara la invalidez** de los artículos 2, fracción V; 66, segundo párrafo; 144, fracciones II, IV y VI; y 146, de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California, de conformidad con el apartado VI de la presente ejecutoria.

CUARTO. Las declaratorias de invalidez surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Baja California

QUINTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.