



## COMISIÓN DE JUSTICIA

### DICTAMEN NÚMERO 3

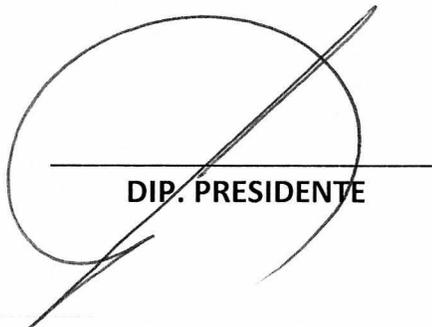
**EN LO GENERAL:** INICIATIVA DE REFORMA A LOS ARTÍCULOS 2 Y 37 DE LA LEY DE JUSTICIA ALTERNATIVA PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.

VOTOS A FAVOR: 25 VOTOS EN CONTRA: 0 ABSTENCIONES: 0

EN LO PARTICULAR: \_\_\_\_\_

UNA VEZ APROBADO EN LO GENERAL Y EN LO PARTICULAR, SE DECLARA APROBADO EL DICTAMEN NÚMERO 3 DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA. POR EL LEÍDO POR EL DIPUTADO SERGIO MOCTEZUMA MARTÍNEZ LÓPEZ.

**DADO EN EL EDIFICIO DEL PODER LEGISLATIVO, EN SESIÓN ORDINARIA DE LA HONORABLE XXIV LEGISLATURA, A LOS DIECIOCHO DÍAS DEL MES DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO.**

  
\_\_\_\_\_  
DIP. PRESIDENTE

  
\_\_\_\_\_  
DIP. SECRETARIA



PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE  
**BAJA CALIFORNIA**  
**XXIV LEGISLATURA**

COMISIÓN DE JUSTICIA



PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE  
**BAJA CALIFORNIA**  
**XXIV LEGISLATURA**

18 NOV 2021

**RECIBIDO**  
DIRECCION DE PROCESOS PARLAMENTARIOS

APROBADO EN VOTACION NOMINAL CON	
<u>25</u>	VOTOS A FAVOR
<u>0</u>	VOTOS EN CONTRA
<u>0</u>	ABSTENCIONES

*Recibido*

**DICTAMEN No. 03 DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA, RESPECTO A LA INICIATIVA DE REFORMA A DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE JUSTICIA ALTERNATIVA PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PRESENTADA EN FECHA 24 DE AGOSTO DE 2021.**

**HONORABLE ASAMBLEA:**

A la Comisión de Justicia le fue turnada para su estudio, análisis y dictamen correspondiente, iniciativa de reforma a la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California, presentada por la Diputada María del Rocío Adame Muñoz, por lo que sometemos a consideración de esta Honorable Asamblea el presente:

### DICTAMEN

A fin de dar cumplimiento con lo dispuesto por los artículos 39, 55, y 122 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, esta Comisión desarrolló sus trabajos conforme a la siguiente:

### METODOLOGÍA

- I. En el apartado denominado **“Fundamento”** se enuncian las disposiciones normativas que determinan la función, facultades y atribuciones de esta Comisión Dictaminadora.
- II. En el apartado denominado **“Antecedentes Legislativos”** se da cuenta del trámite recaído a la iniciativa materia del presente dictamen.
- III. El apartado denominado **“Contenido de la Reforma”** se compone de dos capítulos, el primero denominado **“Exposición de motivos”** en el que se hace una transcripción de los motivos, fundamentos y razones que impulsaron al legislador. Por su parte el capítulo denominado **“Cuadro Comparativo”** se presenta de manera esquemática el articulado propuesto.



IV. En el apartado denominado “**Análisis de constitucionalidad**” se realiza un estudio de constitucionalidad y procedencia legal, independientemente de su viabilidad y necesidad.

V. En el apartado de “**Consideraciones y fundamentos**” los integrantes de este órgano colegiado expresan los razonamientos jurídicos y argumentos que orientan el sentido del presente dictamen.

VI. En el apartado de “**Propuestas de modificación**” se describe puntualmente las adiciones, modificaciones o eliminaciones de porciones normativas que esta dictaminadora considere susceptible de ser incorporadas al resolutivo.

VII. En el apartado de “**Régimen Transitorio**” se describen puntualmente las disposiciones de naturaleza transitoria que esta dictaminadora considera susceptibles de ser incorporadas al proyecto de decreto.

VIII. En el apartado denominado “**Impacto Regulatorio**” se enuncian los ordenamientos legales que, dado el caso, deben ser armonizados para reflejar y dar cumplimiento a la propuesta contenida en el presente dictamen.

IX. En el apartado denominado “**Resolutivo**” se vierte el sentido orientador del presente dictamen, respecto a las porciones normativas que fueron encomendadas a esta Comisión.

### **I. Fundamento.**

De conformidad con lo establecido por los artículos 39, 55, 56 fracción VII, 57, 60 inciso d), 90, 122, 124 y demás relativos a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, esta Comisión de Justicia es competente para emitir el presente Dictamen, por lo que en ejercicio de sus funciones se avocó al análisis discusión y valoración de las propuestas referidas en el apartado siguiente.

### **II. Antecedentes Legislativos.**

1. En fecha 24 de agosto de 2021, la Diputada María del Rocío Adame Muñoz, integrante del Grupo Parlamentario de MORENA, presentó ante Oficialía de Partes de esta Soberanía, iniciativa de reforma a los artículos 2 y 37 de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California.



2. Presentada la iniciativa en comento, la Presidencia de la Mesa Directiva de este Poder Legislativo, de conformidad con la facultad conferida por el artículo 50 fracción II inciso f, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, dio curso legal a la misma para su trámite legislativo.

3. En fecha 30 de agosto de 2021, se recibió en la Dirección Consultoría Legislativa, oficio signado por el presidente de la Comisión de Justicia, mediante el cual remitió la iniciativa señalada en el numeral 1 de esta sección, solicitando la elaboración del proyecto de Dictamen correspondiente. 

4. La Dirección de Consultoría Legislativa de esta Soberanía, en términos de lo que disponen los artículos 80 y 80 BIS, en sus fracciones II, III y IV de nuestra Ley Interior, procedió a realizar el presente proyecto de Dictamen.

### III. Contenido de la Reforma.

#### A. Exposición de motivos.

Señala la inicialista en su exposición de motivos, los siguientes planteamientos y argumentos para motivar su propuesta:

Si bien es cierto que la función jurisdiccional ha sido el método o la forma que principalmente ha prevalecido, o el que ha sido más recurrido para resolver los conflictos, también es cierto, que los mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC), han ido ganando terreno en el ámbito nacional y local, y hoy en día se hacen más necesarios ante esta nueva realidad que estamos viviendo. La situación actual que vive el mundo, nuestro país y nuestro Estado a causa de la propagación del virus SARS-CoV2 causante de la enfermedad de COVID19, ha obligado a diversas instituciones, dependencias y entidades de la administración pública, a tener que adaptar la forma de realizar sus trámites,

procedimientos, acciones y diversas medidas que permitan responder de una manera más efectiva a la necesidad de servicio que requiere la sociedad, en donde se deben buscar otras alternativas para resolver los conflictos a través de los medios electrónicos o virtuales y a distancia, como ya lo están haciendo diversas instancias de gobierno en los tres órdenes de gobierno y de los tres Poderes del Estado; incluso esta Legislatura ha sido muestra de ello al tener que realizar sesiones virtuales a través de medios electrónicos, y en donde el Poder Judicial de Baja California al igual que la mayoría de los Poderes



Judiciales del país, han empezado a dar algunos pasos en esa ruta con lo cual se pretende impulsar el acceso de manera adicional a diversos mecanismos de atención a la gente, facilitando la comunicación a través de medios electrónicos y que en el caso de los MASC., pueda llevarse a cabo la atención y orientación a través de medios electrónicos para acceder a una mediación o conciliación en línea y a distancia.

Ante ello, se hace necesario buscar medidas que posicionen estos mecanismos, que los redimensionen y fortalezcan ante la sociedad, en la búsqueda de aspirar a transitar de una mentalidad de vencedores y vencidos a un ganar-ganar como se logra a través de los mecanismos alternativos al ser las mismas partes quienes encuentran una solución a sus conflictos.

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que a partir de las reformas de 2008 que las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias, lo que indica que tanto la justicia tradicional como la justicia alternativa, se encuentran indicadas en el mismo rango constitucional. Asimismo, existen algunos criterios de la Suprema Corte que han venido consolidando esa disposición constitucional, estableciendo que el acceso a los mecanismos alternativos de solución de controversias también son un derecho humano.

Resulta oportuno citar la tesis aislada emitida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito con número de registro 2004630, publicada en la Décima Época en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXV, octubre de 2013, Tomo 3, Página: 1723, que a su letra dice:

ACCESO A LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, COMO DERECHO HUMANO. GOZA DE LA MISMA DIGNIDAD QUE EL ACCESO A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO. Los artículos 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, reconocen a favor de los gobernados el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado, que será encomendada a tribunales que estarán expeditos para impartir justicia, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial; en ese sentido, la Constitución Federal en el citado artículo 17, cuarto párrafo, va más allá y además de garantizar el acceso a los tribunales previamente establecidos, reconoce, como derecho humano, la posibilidad de que los conflictos también se puedan resolver mediante los mecanismos alternativos de solución de controversias, siempre y cuando estén previstos por la ley, y continua destacando entre algunos aspectos, que en ese sentido, se rescata la idea de que en los mecanismos alternativos de solución de controversias, son las partes quienes deben decidir la forma de resolver sus diferencias y que por lo tanto se convierten en una garantía de la población para el acceso a una justicia pronta y expedita, propiciarán una participación



más activa de la población para encontrar otras formas de relacionarse entre sí, donde se privilegia la responsabilidad personal, el respeto al otro y la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo"; ante tal contexto normativo, debe concluirse que tanto la tutela judicial como los mecanismos alternos de solución de controversias, se establecen en un mismo plano constitucional y con la misma dignidad y tienen como objeto, idéntica finalidad, que es, resolver los diferendos entre los sujetos que se encuentren bajo el imperio de la ley en el Estado Mexicano.

Esta es una de las tesis que demuestra con mucha claridad la relevancia de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y que se refuerza con una tesis aislada más reciente la cual resulta oportuno también citarla, siendo esta la tesis aislada emitida por el tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del primer Circuito con número de registro 2020851, publicada en la Décima Época en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, el 18 de octubre de 2019, la cual establece que la Justicia Alternativa constituye un Derecho Humano de rango constitucional y entre algunos aspectos establece que con la reforma al artículo 17 de la Constitución Federal en 2017, el Estado deja de tener un monopolio para dirimir las controversias entre particulares y da cabida a los medios alternativos para resolver los conflictos, para que de una forma expedita y de fondo, las partes con ayuda de terceros imparciales, resuelven expedita, equitativa y flexiblemente los conflictos. De modo que la importancia y trascendencia de la citada reforma es elevar a rango constitucional el derecho humano de acceso a los medios alternativos de justicia de naturaleza civil, para que los conflictos se resuelvan de una manera rápida, ágil, pacífica y eficaz, al ser herramientas para revolucionar el sistema tradicional de justicia.

Para todos ha sido de nuestro conocimiento que tanto el Poder Judicial de la Federación como los de las Entidades Federativas, han realizado cierres temporales de actividades, algunos han reanudado labores de manera paulatina; ante ello, no puede pasar desapercibido que esta contingencia de salud sorprendió a quienes imparten justicia a través de tribunales, como a quienes aplican los mecanismos alternativos, puesto que no todas las autoridades que ejercen tales funciones cuentan con las condiciones suficientes para brindar el servicio a la sociedad a través de medios electrónicos.

El Centro Estatal de Justicia Alternativa (CEJA), tiene como función sustantiva llevar a cabo los medios alternativos de solución de controversias en las materias civil, mercantil y familiar, procedimientos que si bien es cierto, hasta hoy se han llevado a cabo con la presencia física de los mediados o conciliados en las instalaciones del Centro, conforme al capítulo sexto de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California, también es cierto que la flexibilidad es uno de los principios rectores de la mediación y la conciliación establecidos en dicha ley y su reglamento, por lo que tales procedimientos



deberán responder de una manera eficaz y ajustarse en las medida de sus posibilidades a las necesidades de los particulares participantes en dicho procedimiento; es por ello, que las autoridades deberán buscar alternativas en las que se privilegie la solución del conflicto sobre los formalismos, haciendo necesario impulsar adecuaciones al marco normativo que dé mayor certeza ante las nuevas realidades que se presentan dejando a salvo que la firma del convenio entre las partes se firme de manera presencial en las oficinas del CEJA.

Por lo anterior, y en aras de privilegiar la solución del conflicto, se ha hecho necesario el impulsar nuevas modalidades en el ofrecimiento de los servicios de mediación y conciliación a la ciudadanía, encaminadas a garantizar el acceso a la justicia alternativa en tiempos de contingencia sanitaria, a través del uso de medios electrónicos como el teléfono, el correo electrónico y el uso de plataformas de video conferencia, así como cualquier otra herramienta que sea accesibles para para el Centro Estatal de Justicia Alternativa y para la comunidad.

Baja California es una tierra de migrantes, aquí radican personas de prácticamente todos los Estados del país y resulta positivo el hecho de que con el apoyo de especialistas en mecanismos alternativos de solución de controversias en sus respectivas centros o institutos de mediación, puedan ofrecer una mediación a distancia con el auxilio de las tecnologías y a través de los medios electrónicos y que las personas puedan comunicarse, dialogar y mejor aún puedan llegar a resolver un conflicto a través de un convenio en las materias civil, familiar y mercantil, aun sin estar en un mismo lugar geográfico o no puedan comparecer físicamente a la institución referida; pero privilegiando en todo momento los principios que rigen en la Ley el procedimiento y haciendo valer su flexibilidad, accesibilidad y rapidez.

La pandemia nos ha obligado a buscar ser cada vez más creativos, e innovadores, por lo que sabemos que vendrán aun muchos retos con el uso de las tecnologías de la comunicación.

Baja California se pone al día en esta nueva visión, sabemos que como algo nuevo habrán de hacerse los ajustes necesarios en la utilización de las tecnologías de la comunicación, pero estamos satisfechos de ser parte de este esfuerzo, es una buena apuesta y una necesidad el abrir otros canales de comunicación, de interacción y de prestación del servicio para los justiciables.

Para mayor claridad, se presentan las reformas propuestas en dicha iniciativa a través del siguiente cuadro comparativo:



**B. Cuadro Comparativo.**

Con la finalidad de ilustrar las modificaciones específicas que propone la iniciativa, se presentan, los siguientes cuadros comparativos:

**LEY DE JUSTICIA ALTERNATIVA PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA**

TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO
<p><b>ARTÍCULO 2.-</b> Para efectos de esta Ley, se entiende por:</p> <p>I. Acuerdo: Acto voluntario donde la víctima, ofendido y el imputado, pactan una forma de poner término al conflicto penal sin necesidad de llegar a un juicio.</p> <p>II. Centro: Al Centro Estatal de Justicia Alternativa, órgano auxiliar del Poder Judicial del Estado adscrito al Consejo de la Judicatura.</p> <p>III. Convenio: Al acto voluntario que pone fin a una controversia en materia civil, familiar y mercantil, en forma total o parcial, y tiene respecto a los participantes la misma eficacia y autoridad que la cosa juzgada, previo su trámite respectivo conforme a lo dispuesto por esta Ley y las disposiciones legales aplicables.</p> <p>IV. Conciliación: Al procedimiento voluntario por el cual dos o más personas involucradas en una controversia, logran solucionarla, a través de la comunicación dirigida mediante recomendaciones o sugerencias de solución facilitadas por un tercero que interviene para tal efecto.</p> <p>V. Controversia: A la situación que se genera cuando dos o más personas manifiestan posiciones objetiva o subjetivamente</p>	<p><b>ARTÍCULO 2.- (...)</b></p> <p>I a la IX. (...)</p>



incompatibles respecto de relaciones o bienes de interés público o privado.

VI. Especialista: A la persona capacitada y certificada para la aplicación ya sea de la mediación, conciliación o proceso restaurativo.

VII. Ley: A la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California.

VIII. Mediación: Al procedimiento voluntario por el cual dos o más personas involucradas en una controversia, asistidas por un tercero imparcial, conjuntamente participan en dirimirla y elaboran un convenio o acuerdo que le ponga fin, debido a la comunicación que este propicia.

IX. Medios Alternativos: A los procedimientos de mediación y conciliación, así como el proceso restaurativo, que permitirán a los particulares prevenir controversias o en su caso, lograr soluciones a las mismas, sin necesidad de intervención de los órganos jurisdiccionales, salvo para garantizar el respeto al convenio o acuerdo adoptado por los participantes, y para el cumplimiento forzoso del mismo en el caso del convenio.

X. Partes: A las personas físicas o morales con interés legítimo que participen en los procedimientos de medios alternativos.

XI. Proceso restaurativo: Al mecanismo cuyo propósito es la reparación y compensación para la

X. **Medios Alternativos por medios electrónicos o cualquier otra tecnología: Al procedimiento de mediación o conciliación llevados a cabo con ayuda de medios electrónicos, o cualquier otra tecnología de la información y comunicación, en aquellos casos en que las partes están físicamente distantes del Centro y no pueden comparecer a las instalaciones del mismo.**



<p>víctima, el reconocimiento por parte del ofensor de la responsabilidad de sus acciones y del daño que ha causado y la manera de repararlo, así como la reincorporación de ambos a la comunidad, procurando obtener la rehabilitación del ofensor, previniendo su reincidencia y la satisfacción de las necesidades tanto de la víctima como del victimario.</p> <p>XII. Reglamento: A las disposiciones reglamentarias que emitan el Poder Ejecutivo y el Consejo de la Judicatura, en el ámbito de sus respectivas competencias.</p>	<p>XI. Partes: <b>A las personas físicas o morales con interés legítimo que participen en los procedimientos de medios alternativos.</b></p> <p>XII. Proceso restaurativo: <b>Al mecanismo cuyo propósito es la reparación y compensación para la víctima, el reconocimiento por parte del ofensor de la responsabilidad de sus acciones y del daño que ha causado y la manera de repararlo, así como la reincorporación de ambos a la comunidad, procurando obtener la rehabilitación del ofensor, previniendo su reincidencia y la satisfacción de las necesidades tanto de la víctima como del victimario.</b></p> <p>XIII. Reglamento: <b>A las disposiciones reglamentarias que emitan el Poder Ejecutivo y el Consejo de la Judicatura, en el ámbito de sus respectivas competencias.</b></p>
<p><b>ARTÍCULO 37.- Derogado.</b></p>	<p><b>ARTÍCULO 37.-</b> Tratándose de mediación y conciliación por medios electrónicos o cualquier otra tecnología, deberá observarse en todo momento el procedimiento ateniendo a los principios establecidos en el artículo 7 de la Ley.</p> <p><b>La firma del Convenio entre las partes será de manera presencial en la oficina del Centro.</b></p>
	<p><b>TRANSITORIO</b></p> <p>ÚNICO.- La presente reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Baja California.</p>

A

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten mark]*



Con el propósito de clarificar aún más la pretensión legislativa, presentamos la siguiente *Tabla Indicativa* que describe de manera concreta la intención del legislador:

INICIALISTA	PROPUESTA	OBJETIVO
Dip. María del Rocío Adame Muñoz.	Reformar los artículos 2 y 37 de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California.	Establecer que los medios alternativos de controversia (conciliación, mediación) puedan llevarse a cabo a través del apoyo y utilización de medios electrónicos y tecnologías disponibles.

#### IV. Análisis de constitucionalidad.

Para determinar la viabilidad jurídica de la iniciativa, previamente debe estudiarse el marco jurídico convencional, constitucional y el legal de la materia. La propuesta se sujetó a un análisis objetivo considerando lo siguiente:

1. Debe analizarse su constitucionalidad. Toda norma que pretenda adquirir fuerza de ley debe ser sujeta a una cuestión de constitucionalidad. Se requiere una justificación que venza una sistemática presunción de inconstitucionalidad que debe imponer el legislador.
2. No cualquier diferencia al diseño constitucional implica inconstitucionalidad, pero las modificaciones legales deben pretender un objetivo constitucionalmente trascendente y no una finalidad simplemente admisible.
3. El diseño normativo debe privilegiar en lo posible, la libertad de los gobernados. En consecuencia, no deben incluirse más restricciones a la esfera jurídica del gobernado que las que resulten indispensables para la consecución de un fin social superior.
4. Por último, con la finalidad de no generar efectos no deseados, el legislador debe vigilar la congruencia normativa. Es preciso analizarse si la construcción gramatical de la porción normativa está efectivamente encaminada al cumplimiento del fin trascendente enunciado por el legislador en su exposición de motivos.

Esta Comisión se avoca al estudio de constitucionalidad del proyecto legislativo de reforma a la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California.



El artículo 1 de la Constitución Federal señala que:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Por su parte, el párrafo tercero del mismo artículo invocado establece:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

El artículo 14 de nuestra Carta Fundamental refiere que:

En los juicios de 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.

Por otro lado, el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiere que:

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Así también es pertinente resaltar el principio contenido en el artículo 22 de la Constitución federal, relativo a que no habrá multa excesiva y que toda pena debe ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado, tal como se colige del texto normativo siguiente:

Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y



cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

Disposiciones jurídicas con las que nuestra Constitución Política del Estado de Baja California guarda completa armonía, en virtud de que en su artículo 7 acata plenamente y asegura a todos sus habitantes los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como las garantías para su protección, sin restringirse ni suspenderse, de igual manera esta norma fundamental tutela el derecho a la vida de las personas hasta su muerte natural o no inducida.

A

De ahí que, de manera armónica, la propia de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en el Apartado A del propio Artículo 7, referente a la promoción, respeto, protección y garantía de los Derechos Humanos, decreta que las normas relativas a los Derechos Humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los Tratados Internacionales, favoreciendo a las personas en la protección más amplia y todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, por lo que el Estado y los Municipios deberán prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

APARTADO A. De la promoción, respeto, protección y garantía de los Derechos Humanos.

Las normas relativas a los Derechos Humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con los Tratados Internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En consecuencia, el Estado y los Municipios deberán prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezcan las leyes.

(...)

Asimismo, es oportuno tener en claro el principio de facultades residuales previsto en el artículo 124 de la constitución federal, con base al cual, las facultades que no están expresamente concedidas por dicha Constitución a los funcionarios federales, se entienden

J



reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

Analizado lo anterior como ha sido, esta Comisión advierte de manera clara que la propuesta formulada por la inicialista tiene bases y soportes en lo previsto por los artículos 1, 14, 16, 22 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 7 de la Constitución Política local, por lo que, el análisis de fondo respecto a la viabilidad de la presente reforma será atendido en el apartado siguiente.

#### **V. Consideraciones y fundamentos.**

1. La Diputada María del Rocío Adame Muñoz, presenta iniciativa de reforma a los artículos 2 y 37 a la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California, con el propósito que los mecanismos de justicia alternativa puedan llevarse a cabo a través del apoyo y utilización de medios electrónicos y tecnologías disponibles.

Las razones principales que detalló la inicialista en su exposición de motivos que desde su óptica justifican el cambio legislativo son las siguientes:

- Que la utilización de mecanismos alternativos de solución de controversias encuentra cada vez mayor participación de las partes en conflicto.
- Ante la situación actual provocada por el virus SARS-CoV2 (Covid-19), diversas instituciones, dependencias y entidades de la administración pública han tenido que adaptar sus actividades mediante la utilización de medios electrónicos o virtuales.
- Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señalan que el acceso a los mecanismos alternativos de solución de controversias son un derecho humano.
- El Poder Judicial tanto de la federación, como de las entidades federativas, se ha visto detenido por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2 (Covid-19) al tenerse que haber cerrado temporalmente las actividades de dichos recintos, entre ellos los que aplican mecanismos alternativos, más aún al no contar con las condiciones que les permitan utilizar medios electrónicos de comunicación.
- Ante una nueva realidad social, y basado en el principio de flexibilidad como uno de los rectores de la justicia alternativa, resulta necesario adecuar el marco normativo de



tal forma que permita privilegiar la solución de conflictos entre particulares por encima de los formalismos.

Propuesta que fue hecha en los siguientes términos:

**ARTÍCULO 2.- (...)**

I a la IX. (...)

X. Medios Alternativos por medios electrónicos o cualquier otra tecnología: al procedimiento de mediación o conciliación llevados a cabo con ayuda de medios electrónicos, o cualquier otra tecnología de la información y comunicación, en aquellos casos en que las partes están físicamente distantes del Centro y no pueden comparecer a las instalaciones del mismo.

XI. Partes: A las personas físicas o morales con interés legítimo que participen en los procedimientos de medios alternativos.

XII. Proceso restaurativo: Al mecanismo cuyo propósito es la reparación y compensación para la víctima, el reconocimiento por parte del ofensor de la responsabilidad de sus acciones y del daño que ha causado y la manera de repararlo, así como la reincorporación de ambos a la comunidad, procurando obtener la rehabilitación del ofensor, previniendo su reincidencia y la satisfacción de las necesidades tanto de la víctima como del victimario.

XIII. Reglamento: A las disposiciones reglamentarias que emitan el Poder Ejecutivo y el Consejo de la Judicatura, en el ámbito de sus respectivas competencias.

**ARTÍCULO 37.-** Tratándose de mediación y conciliación por medios electrónicos o cualquier otra tecnología, deberá observarse en todo momento el procedimiento atendiendo a los principios establecidos en el artículo 7 de la Ley.

La firma del Convenio entre las partes será de manera presencial en la oficina del Centro.

2. Es un hecho irrefutable que la actualidad que vive el mundo entero a raíz de la pandemia por todos conocida, y provocada por la enfermedad denominada Covid-19, ha traído la imperiosa necesidad del ser humano de adaptarse a sus nuevas posibilidades, con el objetivo principal de salvaguardar la salud propia y la de quienes interactúan con ellos, sin descuidar las actividades que permiten la realización y el desarrollo normal de la vida diaria, como el trabajo, las actividades económicas y comerciales, las actividades escolares, e incluso las



de recreación e interacción con otras personas, lo cual, muy probablemente no sería posible sin la utilización de la tecnología y los medios electrónicos de comunicación, los cuales cabe señalar, se han convertido en las herramientas principales a través de las cuales las personas realizan la mayor parte de sus tareas diarias.

Dicha situación, tal y como lo señala la inicialista, no ha sido ajena a las instituciones, dependencias y órganos de la administración pública, las cuales, debido a la vital importancia en favor y representación del interés social, han tenido que reinventarse haciendo uso de las tecnologías, ello con el objeto de no detener el avance y la salvaguarda de los derechos de la colectividad.

Por citar un ejemplo, tal es el caso de esta Soberanía, la cual ha tenido que desarrollar sus sesiones de trabajo a través de una modalidad virtual de comunicación, debiendo señalar que ello, no solamente no ha obstaculizado el trabajo y la labor de los legisladores, sino que por el contrario, ha permitido que en incontables materias se continúe fortaleciendo el marco jurídico de Baja California.

Por otra parte, esta Comisión coincide con la autora en que, los mecanismos alternos de solución de controversias deben ser y se han convertido en un fuerte pilar para la solución de conflictos entre particulares, que permite acceder a la justicia a través de un entendimiento claro e informado sobre sus derechos y obligaciones, con la utilización plena de la voluntad de las partes, obteniendo en una forma más pronta y expedita la solución de sus propios intereses, y de forma colateral genera desahogo en la saturación existente en los órganos jurisdiccionales en beneficio de la sociedad.

Es por tal que, esta Dictaminadora coincide plenamente con la inicialista cuando señala que: *"...se ha hecho necesario el impulsar nuevas modalidades en el ofrecimiento de los servicios de mediación y conciliación a la ciudadanía, encaminadas a garantizar el acceso a la justicia alternativa en tiempos de contingencia sanitaria, a través del uso de medios electrónicos..."*, puesto que el Estado requiere garantizar el acceso a los medios alternativos de solución de controversia, previniendo además, la afectación de otros derechos como lo es la salud de las personas, y que debido a la contingencia sanitaria actual, resulta idóneo el establecimiento de nuevas condiciones a través de las cuales la sociedad pueda acceder a la justicia.

3. El análisis del proyecto legislativo debe partir de lo establecido por nuestra Norma Fundamental, es decir la Constitución Federal, que en su artículo 17 párrafo quinto establece con claridad el derecho de las personas para acceder a la justicia a través de mecanismos



alternos de solución de controversias, para lo cual prevé la emisión de leyes correspondientes que los regulen.

**Artículo 17. (...)**

[...]

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.

[...]

Del citado precepto se arriba a la convicción que las entidades federativas cuentan con facultad para legislar esta materia, al no encontrarse en el momento de su creación (2008) disposición alguna que estableciera lo contrario.

Por otra parte, el artículo 73 de la propia Constitución Federal, en sus fracciones XXI, inciso c) y XXIX-A, establece la facultad del Congreso de la Unión para emitir las legislaciones generales en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, haciendo dos grandes distinciones entre estas, las cuales versarán sobre la materia penal y el resto de las materias.

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

I a la XX. (...)

**XXI.** Para expedir:

a) - b) (...)

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

XXII – XXIX. (...)



**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;

XXIX-B – XXXI. (...)

De los citados preceptos se advierte que, por cuanto hace a la materia de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, el Congreso de la Unión tendrá la facultad exclusiva para emitir la legislación única que la regule, de lo cual se advierte que desde el momento en que se incorporó al texto constitucional, se eliminó la facultad de las entidades federativas para legislar en dicha materia.

Por otra parte, si bien la fracción que alude a la misma materia pero con excepción de la materia penal (fracción XXIX-A) otorga facultad al constituyente permanente para emitir la Ley General de la materia, a diferencia de lo expuesto en el párrafo anterior, no debe interpretarse como la eliminación de la facultad legislativa que en esta tengan las entidades federativas, lo anterior, toda vez que por disposición expresa de la reforma constitucional que le dio origen, en su artículo Quinto Transitorio se señala que, las leyes existentes en la materia debían ajustarse a lo previsto en la Ley General una vez que fuera emitida por el Congreso de la Unión, con la finalidad de dotar de uniformidad y operatividad a la justicia restaurativa a nivel nacional.

Quinto.- La legislación en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias de la federación y de las entidades federativas deberá ajustarse a lo previsto en la ley general que emita el Congreso de la Unión conforme al artículo 73, fracción XXIX-A de esta Constitución.

De ahí que se confirme la facultad del legislador local en esta materia aún y con la expedición de su Ley General, debiendo señalar además que, tal y como fue señalado con anterioridad, dicha atribución le fue conferida directamente por nuestra Carta Magna dentro de su artículo 17, párrafo quinto, mismo que ya ha sido citado, y que se estableció con la reforma del 18 de junio de 2008, fecha evidentemente anterior a la adición de la fracción XXIX-A en su diverso artículo 73 (D.O.F. 05-02-2017), motivo por el cual se confirma que, la facultad legislativa de las entidades federativas en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias emana de la Constitución Federal.

El análisis anteriormente vertido sobre la procedencia de la propuesta legislativa en comento, se corrobora con la interpretación constitucional emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema



Corte de Justicia de la Nación, dentro de la sentencia sobre la Acción de Inconstitucionalidad identificada con número de expediente 84/2017, y promovida por el entonces Procurador General de la República en contra de diversas disposiciones de reforma creadas por el Congreso Local del Estado de Nuevo León, en materia procedimental de mecanismos alternativos de solución de controversias, con excepción de la materia penal, y en la que el Tribunal Supremo resuelve su validez señalando que: ***“...este Tribunal Pleno arriba a la convicción de que la materia de mecanismos alternativos de solución de controversias no penales es una materia concurrente, en la medida en que el Congreso de la Unión tiene la facultad de expedir la ley general que defina los principios y bases a los que deberán sujetarse las legislaciones locales.”***, asimismo una vez vertiendo el análisis exhaustivo y detallado de la controversia, nuestro máximo Tribunal convalida su resolución en tres puntos fundamentales, mismos que se citan a continuación:

**“i) la facultad para legislar es de las entidades federativas por mandato constitucional;**

**ii) la ley general se emitirá para definir los principios y bases a los que deberán sujetarse las legislaciones locales; y**

**iii) en el Decreto de reformas constitucionales, no se aprecia mandato alguno que prevea que las entidades federativas no podrán legislar en la materia hasta en tanto se emita la ley general.”**

Es con base a todo lo anterior, que esta Dictaminadora norma su criterio en el sentido que, esta Soberanía cuenta con plena facultad para legislar en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias con exclusión de la materia penal, tomando en cuenta también que al día de hoy no existe Ley General derivada de fracción XXIX-A de la Constitución Federal.

4. Superados los aspectos de competencia, pasaremos ahora al estudio del fondo de la propuesta. Tenemos que el autor pretende incorporar al marco positivo de Baja California, la posibilidad de utilizar medios electrónicos en los procedimientos de solución de controversias, reformando para ello los artículos 2 y 37 de la Ley de Justicia Alternativa de la entidad.

Al respecto, esta Dictaminadora debe señalar que, no obstante la procedencia sostenida en el considerando anterior, debe advertirse que la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California, regula los mecanismos alternativos de solución de controversias tanto en



materia penal, como en las materias civil, familiar y mercantil, ello de conformidad con su artículo 1, el cual señala que la misma tiene por objeto la regulación y fomento de los medios alternativos a la justicia ordinaria, sin señalar materias específicas.

**ARTÍCULO 1.-** La presente Ley es de orden público e interés social, de observancia general en el Estado de Baja California, y tiene por objeto regular y fomentar el uso de los medios alternativos a la justicia ordinaria, para la prevención y solución de controversias entre personas físicas o morales, cuando estas recaigan sobre derechos de los que puedan disponer libremente.

Sin embargo, de diversos artículos correspondientes a la misma Ley, se advierte que dichos mecanismos podrán utilizarse tanto en materia penal, como en materia civil, familiar y mercantil.

**ARTÍCULO 2.-** Para efectos de esta Ley, se entiende por:

I. Acuerdo: Acto voluntario donde la víctima, ofendido y el imputado, pactan una forma de poner término al conflicto penal sin necesidad de llegar a un juicio.

**ARTÍCULO 8.-** En materia penal y de justicia integral para adolescentes, la aplicación de los medios alternativos entre víctima, ofendido e imputado recaerán en los supuestos y bajo las condiciones que señalen el Código de Procedimientos Penales para el Estado y las demás disposiciones legales aplicables.

La mediación y conciliación en materia penal y de justicia integral para adolescentes, así como lo relativo al proceso restaurativo; corresponderá en forma exclusiva a la Procuraduría General de Justicia del Estado, quien en lo conducente se ajustará al procedimiento regulado en esta Ley y a lo que establezcan las demás disposiciones aplicables.

La aplicación de la mediación, conciliación y el proceso restaurativo, así como la sanción de los acuerdos, estará a cargo del personal de la Procuraduría General de Justicia que determinen las disposiciones normativas aplicables.

**ARTÍCULO 22.-** El Centro es un órgano adscrito al Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, y tiene a su cargo la prestación de los servicios de mediación y conciliación en materia civil, familiar y mercantil.

En razón de lo anterior, si bien la pretensión de la inicialista es incorporar la utilización de medios electrónicos y otras tecnologías de comunicación para el desarrollo de los procesos



de mediación y conciliación como mecanismos alternativos, esta deberá distinguirse en exclusión de la materia penal, pues de lo contrario podría contravenirse con normas de orden constitucional.

Es así que, el texto originalmente propuesto por la inicialista en ambos preceptos deberá ser modificado y reubicado, para hacer armónica su inserción al marco positivo local, sin que ello conlleve perjuicio alguno a la pretensión original de la autora.

Así, en uso de las facultades que nos confiere nuestra Ley Interior, esta Dictaminadora con plenitud de jurisdicción propone el siguiente texto para ser incluido en el resolutivo:

**LEY DE JUSTICIA ALTERNATIVA PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA**

**ARTÍCULO 37.-** Tratándose de asuntos de naturaleza civil, familiar o mercantil, de así requerirse por el Centro o por las partes, los medios alternativos podrán desarrollarse a través de medios electrónicos o cualquier otra tecnología de comunicación idónea, siguiendo las reglas generales y principios establecidos en la presente Ley.

La firma del Convenio al que en su caso arriben las partes, deberá llevarse a cabo de forma presencial en las oficinas del Centro.

5. Aunado al análisis de fondo y competencia vertidos en los considerandos que anteceden, también es importante señalar que el Centro Estatal de Justicia Alternativa, en sus distintas sedes, desde el año pasado (2020) ha venido realizando las acciones necesarias para continuar laborando en los procedimientos de mediación y conciliación mediante la utilización de medios electrónicos y tecnologías de la comunicación, ello toda vez que así lo acordó para tales efectos el Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado de Baja California a través de Acuerdo que reforma el similar de fecha 14 de abril de 2020, donde entre otras disposiciones se adiciona el punto 24, dentro del cual se establecen los lineamientos para la Reanudación de labores bajo el programa **“Atención y Orientación de Mediación y Conciliación a través de Medios Electrónicos”**, el cual establece en su artículo 1 lo siguiente:

**ARTÍCULO 1.-** El Poder Judicial del Estado de Baja California a través del Centro Estatal de Justicia Alternativa (en lo sucesivo CEJA), pone a disposición de la ciudadanía en sus tres oficinas de Mexicali, Tijuana y Ensenada, el programa de **“Atención y Orientación de Mediación y Conciliación a través de los medios electrónicos”** con el objetivo inicial de orientar a los usuarios y atender a distancia las solicitudes de mediación y conciliación.



De lo anterior se advierte claramente que el Centro Estatal de Justicia Alternativa perteneciente al Poder Judicial del Estado, cuenta con la estructura tecnológica y operativa para hacer frente a los alcances de la presente reforma, de ahí que esta Comisión se pronuncie por la procedencia jurídica de la medida.

6. El presente Dictamen cubre el principio de exhaustividad del estudio, toda vez que fueron analizados todas y cada una de las consideraciones y motivaciones hechas por la inicialista.

Es por todo lo anterior que tomando en cuenta los argumentos anteriormente vertidos, el texto propuesto por la inicialista, resulta acorde a derecho, no se contrapone con ninguna disposición de orden federal o local, no contraviene el interés público y existe simetría entre el diagnóstico presentado en la exposición de motivos y los valores jurídicos y axiológicos que se pretenden tutelar con la reforma, lo que hace a la misma jurídicamente PROCEDENTE.

#### **VI. Propuestas de modificación.**

Han quedado debidamente solventadas y justificadas en los considerandos del presente Dictamen.

#### **VII. Régimen Transitorio.**

Esta Comisión considera adecuado el contenido del régimen transitorio.

#### **VIII. Impacto Regulatorio.**

No es necesario armonizar otros ordenamientos legislativos.

#### **IX. Resolutivo**

Por todo lo antes expuesto, fundado y motivado, los integrantes de esta Comisión de Justicia, sometemos a la consideración de esta Soberanía, los siguientes puntos:

#### **RESOLUTIVOS**



**Primero.** Se aprueba la reforma al artículo 37 de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California, para quedar como sigue:

**ARTÍCULO 37.-** Tratándose de asuntos de naturaleza civil, familiar o mercantil, de así requerirse por el Centro o por las partes, los medios alternativos podrán desarrollarse a través de medios electrónicos o cualquier otra tecnología de comunicación idónea, siguiendo las reglas generales y principios establecidos en la presente Ley.

La firma del Convenio al que en su caso arriben las partes, deberá llevarse a cabo de forma presencial en las oficinas del Centro.

#### TRANSITORIOS

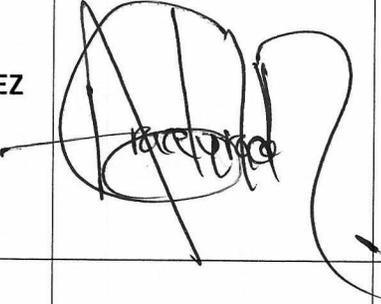
**ÚNICO.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

**Segundo.** No se aprueba la reforma al artículo 2 de la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Baja California, por los argumentos vertidos en el cuerpo del presente Dictamen.

Dado en sesión de trabajo, a los 27 días del mes de octubre del 2021.



COMISIÓN DE JUSTICIA  
DICTAMEN No. 03

DIPUTADO / A	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
DIP. SERGIO MOCTEZUMA MARTÍNEZ LÓPEZ PRESIDENTE			
DIP. LILIANA MICHEL SÁNCHEZ ALLENDE SECRETARIA			
DIP. ARACELI GERALDO NÚÑEZ VOCAL			
DIP. JULIA ANDREA GONZÁLEZ QUIROZ VOCAL			



COMISIÓN DE JUSTICIA  
DICTAMEN No. 03

DIPUTADO / A	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
DIP. JUAN MANUEL MOLINA GARCÍA V O C A L			
DIP. VÍCTOR HUGO NAVARRO GUTIÉRREZ V O C A L			
DIP. EVELYN SÁNCHEZ SÁNCHEZ V O C A L			
DIP. RAMÓN VÁZQUEZ VALADEZ V O C A L			

DICTAMEN No. 03 REFORMAS LEY DE JUSTICIA ALTERNATIVA – MEDIOS ELECTRÓNICOS

DCL/FJTA/DACM/ALC\*