

LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCION DE CONTROVERSIAS EN MATERIA ADMINISTRATIVA

ERICK MENA MORENO*

RESUMEN: El presente artículo tiene por objeto que el lector pueda conocer la forma de implementación de los mecanismos alternativos para la solución de controversias en materia administrativa tal y como lo disponen los artículos 115 a 138 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (en lo sucesivo la Ley General MASC) publicada el 24 de enero de 2024.

Palabras clave: Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, Negociación, Negociación Colaborativa, Mediación, Conciliación, Arbitraje.

ABSTRACT: The purpose of this article is to provide readers with information on how alternative mechanisms for dispute resolution in administrative matters are implemented, as provided for in Articles 115 to 138 of the General Law on Alternative Dispute Resolution Mechanisms (hereinafter the General Law on Alternative Dispute Resolution Mechanisms), published on January 24, 2024.

Keywords: General Law of Alternative Dispute Resolution Mechanisms, National Code of Civil and Family Procedures, Negotiation, Collaborative Negotiation, Mediation, Conciliation, Arbitration,

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA LEY GENERAL DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS. 3. LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN MATERIA ADMINISTRATIVA. 4. CONCLUSIONES. 5. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

El 26 de enero de 2024 se publicó por el Ejecutivo Federal en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias

* El autor es Abogado por la Escuela Libre de Derecho, con estudios de Especialidad en Propiedad Intelectual por el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México; de Maestría en Derecho Constitucional con Mención Honorifica y Mejor Promedio de su Generación por el Centro de Estudios Jurídicos y Sociales, de Maestría en Derecho con especialización en Litigación Oral (LL.M.) con Mención Magna Cum Laude y reconocimiento “Professor Awards” por la California Western School of Law de San Diego EUA., de Doctorado en Derecho por el Instituto Universitario de Alta Formación; investigador del Centro de Investigación e Informática Jurídica de la Escuela Libre de Derecho; ha sido profesor en la Escuela Libre de Derecho, en la Universidad del Claustro de Sor Juana, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en el Centro Carbonell, miembro del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, fundador de la Agrupación de Abogados Latinoamericanos y socio de Despacho Capin Abogados, S.C.

y conforme al artículo primero transitorio entró en vigor al día siguiente de su publicación.

El artículo segundo transitorio indica que el Congreso de la Unión contará con un plazo máximo de un año para expedir las actualizaciones normativas correspondientes para el cumplimiento del Decreto; plazo de un año que feneceió el 27 de enero de 2025 acorde a la entrada en vigor del decreto.

Como parte de la regulación de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, los artículos 115 a 138 regulan su aplicación para resolver controversias en materia administrativa; sobre la procedencia del uso de los mecanismos para conflictos de materia administrativa, el Consejo Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y del diverso Consejo Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia de Justicia Administrativa han establecido en su versión comentada de la Ley (en concreto sobre el artículo 115) que:

“El presente artículo es, quizás, uno de los preceptos más importantes de todo el capítulo VIII de la Ley General de Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias, pues ahí se plantean las posibilidades para la aplicabilidad de la justicia alternativa en materia administrativa. En el precepto se establece, de manera específica, cuáles son los momentos en los que podrán desarrollarse esos procedimientos, diferenciando, además, las sedes en donde se llevarán a cabo. Cabe señalar, además, que este precepto está en proceso de ser objeto de reforma, la cual, a diferencia del texto original, contribuye de manera fundamental al diseño y consolidación del sistema de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia administrativa y, sobre todo, a su adecuado entendimiento.

Las dos fracciones que acompañan el primer párrafo establecen la diferenciación entre los mecanismos alternativos de solución de controversias que se llevarán a cabo en sede administrativa de los que corresponderán a la sede jurisdiccional.

MASC en sede administrativa: La fracción I hace referencia a la justicia alternativa que tiene relación con procedimientos administrativos, al indicar que ahí se dilucidarán las controversias que surjan antes o durante su tramitación. La previsión atinente a que los mecanismos se llevarán a cabo antes del procedimiento administrativo puede abordarse desde un par de perspectivas.

Una de ellas consistirá en que las personas pueden encontrarse en disputa con la administración pública porque ésta no ha llevado a cabo algún acto que les corresponde ejecutar conforme a las leyes que definen su competencia. Esto puede derivar, por ejemplo, de la prestación de servicios públicos que no están siendo implementados, o que su calidad, acceso o alcance, resulta insuficiente desde la perspectiva de una determinada persona o personas. No es raro que las administraciones públicas, en determinado momento, cuenten con obligaciones de derecho público que, por cuestiones de capacidad personal, técnica o presupuestaria, no pueden cumplir de manera eficiente, aun cuando esas tareas les estén normativamente asignadas. En estos casos, es posible que, antes de que se inicie un procedimiento administrativo que tenga como premisa el ejercicio del derecho de petición y algún otro derecho sustantivo –esto es, un procedimiento iniciado a instancia de parte–, exista la voluntad de que la autoridad involucrada busque llegar a

un arreglo que le permita cumplir con esas obligaciones de forma razonable, apelando a la posibilidad de encontrar flexibilidad por parte de quien tiene interés en ello.

Es también posible que la administración pública encuentre necesario llevar a cabo un procedimiento administrativo para que se corrija, por las personas particulares, alguna situación que requiere de atención inmediata, o que cese o se modifique alguna actividad dañina para el interés general. De esta manera, habrá casos en los que la remediación de la situación resulta más importante para el restablecimiento del orden público que las posibles consecuencias punitivas que podrían derivar de instaurar todo el procedimiento y activar la maquinaria estatal. Se estima así viable, por ejemplo, que las autoridades inviten a las personas particulares a los medios alternos con el objetivo de que se alcance la finalidad principal que podría tener un procedimiento administrativo, que es atender la situación que requiere de intervención inminente, más allá de perseguir la idea de sancionar como consecuencia natural, pero, quizás, inconveniente por lo que supondría prolongar el conflicto.

Ahora bien, tratándose de la celebración de los mecanismos alternativos una vez que los procedimientos administrativos ya han iniciado, es decir, durante su tramitación, también es posible que las partes busquen solucionar el conflicto sin que se llegue a la emisión de la resolución correspondiente a través de su transcurso natural, luego de encontrar puntos de acuerdo que permitan finalizar la disputa con un talante amistoso en vez de adversarial.

Sobre la fracción, como ya se dijo, es importante mencionar que la misma está en proceso de ser reformada, a efecto de eliminar la referencia a los centros públicos, con el propósito de que la distinción entre las sedes administrativa y jurisdiccional sea evidente y no pueda dar lugar a que se interprete que acudir a la sede administrativa, ante las autoridades en cargadas de los mecanismos conforme a las leyes especiales, es opcional frente a la posibilidad de acudir al centro público. Así, se busca que el texto de la fracción quede como sigue:

“I. En sede administrativa, conforme a esta Ley y las leyes de la materia, antes o durante la tramitación de los procedimientos administrativos que se encuentren pendientes de solución, y”.

MASC en sede jurisdiccional: La fracción II del artículo alude a un escenario completamente diferente al que se ha mencionado, al ubicar la posibilidad de los mecanismos alternativos de solución de controversias en sede jurisdiccional. Es esencial destacar que, con la reforma a dicha fracción, aprobada en el Senado, se abrió una posibilidad adicional para la tramitación del procedimiento de justicia alternativa. En estos casos, esos procedimientos pueden acontecer antes del proceso, con miras a evitarlo; también pueden suscitarse durante el proceso, con el objetivo de terminarlos anticipadamente con motivo de la transacción, o bien, en etapa de ejecución de sentencias. Se considera que es una modificación importante y beneficiosa, porque amplía los espacios en los que puede resolverse la controversia sin necesidad de tener que hacerlo en la vía jurisdiccional. Para pronta referencia, el texto reformado, de aprobarse, quedaría como sigue:

“II. En el Centro Público de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia de Justicia Administrativa, antes o durante la sustanciación de

los procedimientos contenciosos administrativos, o en ejecución de sentencias, con las condiciones y límites que establece esta Ley y demás disposiciones aplicables.” Partiendo de lo anterior, para el primer supuesto, que se da antes de la sustanciación de los procedimientos contenciosos administrativos, debe partirse de que aquí ya han culminado los procedimientos en sede administrativa; esto quiere decir que ya existe el hecho o acto administrativo susceptible de impugnarse en la vía jurisdiccional. Para efectos de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, por ejemplo, implica que ya existe un acto administrativo definitivo e impugnable conforme a las hipótesis de jurisdicción restringida contemplados en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Sobre el particular, es necesario destacar que este escenario trae consigo uno de los principales objetivos de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, que es su contribución al fortalecimiento de la cultura de la paz. En este momento existe ya una clara disputa entre la administración pública y la persona particular involucrada, que está especificada en el acto administrativo en concreto que es susceptible de ser controvertido en la vía jurisdiccional. La importancia de que el conflicto se resuelva antes de que se promueva una demanda es mayúscula, porque permitiría que las partes arreglen sus diferencias antes de la construcción de una litis procesal, coadyuvando a hacer frente a una de las principales problemáticas que encuentran todos los tribunales, que es su saturación. Si existiendo el conflicto en concreto alrededor de un acto, las partes pueden resolverlo sin necesidad de que se promueva una demanda, se habrá evitado que la maquinaria estatal, en su vertiente jurisdiccional, entre en acción, permitiendo que los recursos humanos, materiales y financieros que la soportan se enfoquen en otros asuntos sometidos a su potestad. Lo que podría generarse es, en realidad, un círculo virtuoso, donde las partes reconocen que existen conflictos que pueden solucionarse sin necesidad de movilizar el aparato jurisdiccional, que tiende a ser costoso en tiempo y en recursos, ayudando a que la atención de las disputas que sí requieren la necesaria intervención de los tribunales, por lo complejo del asunto o lo insalvable de la relación, sea más efectiva.

Para el segundo caso, esto es, para culminar anticipadamente el proceso, debe partirse de la existencia de hechos o actos administrativos en contra de los cuales se hubiesen admitido a trámite los juicios contenciosos. Estos aspectos dependerán de la ley procesal aplicable a nivel federal y las que correspondan a las entidades federativas, puesto que al mismo tiempo será indispensable identificar si los Tribunales de Justicia Administrativa cuentan con jurisdicción restringida o con una cláusula general de competencia, debido a que esas particularidades, en principio, serán las que permitan identificar cuáles son los alcances que puede tener el convenio y sus efectos en el proceso, así como la procedencia misma de los juicios contenciosos administrativos. Sin embargo, ¿qué pasaría si las demandas se admiten en contra de actos respecto de los cuales la admisibilidad es dudosa, pero lo suficientemente razonable —principio pro actione— como para evitar un desechamiento por notoria y manifiesta improcedencia? ¿Es posible que las partes lleguen a un convenio en el contexto de los Tribunales de Justicia Administrativa, aunque sea dudosa la procedencia del juicio? Quizás este escenario amerita ser explorado a mayor detalle en la práctica, aunque también es posible que, atendiendo a que el objetivo final es que se resuelva la controversia, y más que ello acontezca de manera amistosa, sea entonces susceptible de explorarse la

posibilidad de celebrar convenios en estos casos y validarlos legalmente. Finalmente, en caso de que se alcance un convenio, lo más asequible será entender que la culminación anticipada del proceso se dará a través del sobreseimiento, fundamentalmente porque, si las partes llegan a un acuerdo, entonces lo previsible es que desaparecerá la materia del juicio”¹

2. LA LEY GENERAL DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

El artículo 1.^º de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias señala que es una ley de orden público, de interés social y observancia general en todo el territorio nacional, que tiene por objeto establecer las bases, principios generales y distribución de competencias en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 17 y 73 fracción XXIX-A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que en todo lo no previsto por esta Ley, será aplicable el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.

El artículo 4 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias enumera de manera no limitativa cinco mecanismos que son i) negociación (fracción I), ii) negociación colaborativa (fracción II), mediación (fracción III), conciliación (fracción IV) y el arbitraje (fracción V).

A lo largo de la Ley se contemplan otros mecanismos como es el caso de la justicia restaurativa prevista en los artículos 81, 82, 83, 84 y 85 de dicha Ley y también reconocida en los artículos 584, 585 y 586 del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares que tutelan la Justicia Restaurativa en materia familiar.

Los artículos 457 fracción II, 460, 461, 511, 524, 560, 665, 667, 673 fracción III, 821, 872, 873 del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares permiten resolver las controversias judiciales mediante conciliación la cual se realiza durante la celebración de la audiencia preliminar en los juicios ordinarios como el oral civil y oral familiar y en la audiencia de juicio en los juicios especiales como el hipotecario, arrendamiento inmobiliario oral, etc.

Los convenios emanados de procedimientos de mediación o conciliación, incluidos los de mediación comunitaria de cada Estado que cumplan con los requisitos previstos en la Ley de Justicia Alternativa o la legislación respectiva que señale la autoridad jurisdiccional o Poder Judicial de las diversas entidades son documentos que tienen

¹ GARCIA Salgado Hortensia y VALLS Esponda Sergio Arturo, Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias Comentada, Poder Judicial del Estado de México, Ubijus Editorial, México, pp.316-325.

aparejada ejecución en términos de los artículos 470 fracción VIII y 471 del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares.

3. LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN MATERIA ADMINISTRATIVA

El artículo 115 establece que los mecanismos alternativos de solución de controversias i) serán aplicables en sede administrativa ante el Centro Público en materia de Justicia Administrativa, antes o durante la tramitación de los procedimientos administrativos, que se encuentren pendientes de solución, o ii) durante la sustanciación de los procedimientos en materia de justicia administrativa, o en ejecución de sentencia; para determinar la procedencia de la aplicación de los mecanismos alternativos, la autoridad administrativa debe autorizar mediante Dictamen Técnico Jurídico, la viabilidad de la participación del organismo administrativo e indica que se entiende por dictamen técnico-jurídico al documento debidamente fundado y motivado que contiene el análisis jurídico, sobre responsabilidades de servidores públicos y de viabilidad presupuestaria que determina la procedencia sobre la participación de un organismo en un mecanismo, siendo que el arbitraje no procede en materia de justicia administrativa.

El artículo 116 de la Ley expresamente señala seis principios rectores expresamente aplicables a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia administrativa, siendo estos Confidencialidad, Eficiencia y eficacia, Neutralidad, Publicidad y transparencia, Justicia abierta y Voluntariedad; este artículo reconoce la posibilidad de que personas físicas y morales, el Poder Ejecutivo, los entes de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal tanto Federal como Local, y los Órganos Constitucionales Autónomos Federales (Banco de México, Instituto Nacional Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Comisión Federal de Competencia Económica, Instituto Federal de Telecomunicaciones, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Fiscalía General de la República y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social), Órganos Constitucionales Autónomos Locales, puedan ser parte en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia administrativa.

El artículo 117 de la Ley establece la competencia de los Tribunales de Justicia Administrativa (federal y de las entidades federativas) para impulsar, fomentar y difundir el uso de los mecanismos alternativos de solución de controversias como un componente del derecho fundamental de acceso a la Justicia, bajo el principio de Justicia Abierta; la creación de Centros Públicos de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia de Justicia Administrativa; en coordinación con el Consejo Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia de Justicia Administrativa, podrá diseñar, y ejecutar programas de capacitación y actualización para las personas facilitadoras; celebrar Convenios con Instituciones de Educación Pública y Privada para la impartición de cursos de capacitación orientados a la obten-

ción de certificación de personas facilitadoras, de acuerdo con los Lineamientos emitidos para el efecto; evaluar, certificar, nombrar, supervisar y sancionar a las personas facilitadoras y personas titulares de los Centros Públicos MASC en materia Justicia Administrativa; expedir Lineamientos para la atención a los usuarios, proporcionar información sobre los mecanismos y los procedimientos, la recepción de solicitudes del servicio, tramitación de los procedimientos de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia administrativa: crear y mantener actualizado el Registro de Personas Facilitadoras en el sitio web del Tribunal que corresponda, y otorgar, mediante aprobación de los Convenios, la calidad de cosa juzgada, de conformidad con la ley de la materia; es importante mencionar, además que el Decreto por el que se expide la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y se reforma y adiciona la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de enero de 2024, adiciona un segundo párrafo y se recorren los subsecuentes para quedar como párrafos tercero y cuarto al artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para señalar que el Tribunal podrá llevar a cabo mecanismos alternativos de solución de controversias a través del Centro Público, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, el Reglamento que expida el Pleno General y demás disposiciones aplicables.

El artículo 118 de la Ley permite junto con el diverso artículo 115 que aunque las leyes que regulan a la Administración Pública Centralizada, Descentralizada en el ámbito Federal y local, así como de los Órganos Constitucionales Autónomos no prevean el trámite de mecanismos alternativos de solución de controversias, estas puedan acceder a los mismos tanto en i) sede administrativa ante el Centro Público en materia de Justicia Administrativa, antes o durante la tramitación de los procedimientos administrativos, que se encuentren pendientes de solución, o ii) durante la sustanciación de los procedimientos en materia de justicia administrativa, o en ejecución de sentencias, y siempre y cuando no se esté en las causales de prohibición del diverso artículo 128 de esta Ley.

El Consejo Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia de Justicia Administrativa conforme al artículo 119 de esta Ley es el máximo órgano de autoridad en la materia y se integrará por la persona titular del Centro Público de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y las personas titulares de los Centros homólogos de los Tribunales de Justicia Administrativa de las entidades federativas.

El artículo 120 de la Ley indica que el Consejo de Justicia Administrativa sesionará por los menos 2 veces al año en sesiones ordinarias y se podrá invitar a personas que resulten de interés con la agenda a debatir, quienes participarán con voz, pero sin voto; algo similar a lo que permite el artículo 12 de esta Ley General que concede una facultad exclusiva al Presidente del Consejo Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias para invitar a las sesiones de Consejo con voz pero sin voto, a repre-

sentantes de instituciones académicas, personas facilitadoras privadas y profesionales especialistas en la materia.

Las facultades del Consejo Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia de Justicia Administrativa están señaladas en este artículo 121 consisten en (i) revisar los criterios de capacitación y certificación de las personas facilitadoras en materia administrativa con la finalidad de homologarlos, (ii) establecer los criterios de publicación de los convenios celebrados en la administración pública, con independencia de la publicación respectiva en los boletines y con estricto apego a las disposiciones de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, (iii) crear y mantener actualizado el Registro de Personas Facilitadoras en materia administrativa y fungir como órgano consultivo.

El artículo 122 de la Ley señala los requisitos que se deben cumplir para obtener la certificación de personas facilitadoras en materia administrativa; además distingue entre tres tipos de personas facilitadoras, que son i) personas facilitadoras servidoras públicas, ii) personas facilitadoras de los Tribunales de Justicia Administrativa federal o locales, y iii) personas facilitadoras privadas que intervienen en mecanismos alternativos de solución de controversias en sede administrativa; los requisitos para obtener la certificación de personas facilitadoras servidoras públicas son, contar con nacionalidad mexicana; realizar las capacitaciones requeridas por el Tribunal de Justicia Administrativa correspondiente; aprobar las evaluaciones requeridas por el Tribunal de Justicia Administrativa correspondiente, y no haber sido condenado por delitos de los señalados en el artículo 108 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los requisitos para obtener la certificación de personas facilitadoras de los Tribunales de Justicia Administrativa federal o locales son, contar con nacionalidad mexicana; realizar las capacitaciones requeridas por el Tribunal de Justicia Administrativa correspondiente; aprobar las evaluaciones requeridas por el Tribunal de Justicia Administrativa correspondiente, y no haber sido condenado por delitos de los señalados en el artículo 108 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y contar con los requisitos para ocupar el cargo de persona secretaria de acuerdos, proyectista o equivalente, conforme a las leyes orgánicas aplicables.

El artículo 123 de la Ley dispone como obligaciones y deberes de las personas facilitadoras en materia administrativa: conducir el procedimiento con estricto apego a la Ley, de manera imparcial y en observación a los principios aplicables; las señaladas por las Leyes, Reglamentos o Estatutos Orgánicos aplicables; Códigos de Ética; formular requerimientos mediante el uso de medios telemáticos, entre otras.

Además, al indicar la fracción II que serán sus obligaciones las señaladas por esta Ley en cuanto no se opongan a lo dispuesto en este capítulo, debe entenderse que también les son aplicables las previstas en el artículo 30 de esta Ley General, consistentes en determinar si el asunto que le corresponde conocer es susceptible de ser resuelto a tra-

vés de la aplicación de MASC, de conformidad con la Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables al conflicto; conducir el mecanismo conforme los principios y disposiciones de esta Ley y las demás disposiciones que expida el Consejo Nacional y a través de acuerdos generales los consejos de la judicatura federal y locales; cumplir con los principios establecidos en la Ley; verificar que los Convenios reúnen los requisitos de existencia y validez; remitir los Convenios al Centro Público de para su registro y en su caso, validación; vigilar que en los trámites y durante todas las etapas de los procesos no se afecten derechos humanos, irrenunciables de las partes, de terceros y disposiciones de orden público; informar a las partes, desde el inicio, la naturaleza y objeto del trámite de los mecanismos, así como el alcance jurídico del Convenio, explicando con claridad las consecuencias de su eventual incumplimiento; redactar los Convenios a los que hayan llegado las partes a través de los mecanismos alternativos de solución de controversias. Cuando la persona facilitadora no se encuentre legalmente autorizada para ejercer la profesión de abogada o licenciada en derecho, podrán auxiliarse de una persona abogada con cédula profesional, para la elaboración y revisión de los efectos legales y registro del mismo; hacer del conocimiento de las autoridades competentes los hechos que las leyes señalen como delito, etc.

El artículo 124 de la Ley señala que las personas facilitadoras en materia administrativa que incurran en una falta a sus obligaciones serán sujetas al procedimiento sancionador de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas y los Lineamientos internos de cada Tribunal de Justicia Administrativa; el procedimiento sancionador está tutelado en el título segundo de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y comprende los artículos 111 a 209 de esa ley.

Conforme al artículo 125 de la Ley, para ser Titular de un Centro Público de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia de Justicia Administrativa, se requieren, además de los requisitos previstos en el artículo 122 que como he mencionado distingue entre tres tipos de personas facilitadoras i) personas facilitadoras servidoras públicas, ii) personas facilitadoras de los Tribunales de Justicia Administrativa federal o locales, y iii) personas facilitadoras privadas que intervienen en mecanismos alternativos de solución de controversias en sede administrativa; además será necesario acreditar experiencia profesional de al menos cinco años en la materia administrativa y tres años en mecanismos alternativos de solución de controversias.

Indica el artículo 126 que los servidores públicos adscritos a los órganos especializados en mecanismos alternativos de solución de controversias sectorizados en la Administración Pública Local y Federal, Centralizada y Paraestatal, así como los Organismos Constitucionales Autónomos quedan exceptuados de contar con la certificación expedida por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o los Tribunales de Justicia Administrativa de las entidades federativas.

El artículo 127 de la Ley señala los supuestos por los que las partes podrán solicitar la tramitación de un mecanismo alternativo y que son i) fuera de procedimiento contencioso administrativo y ii) dentro del procedimiento contencioso administrativo, ya

sea durante su substanciación o en etapa de ejecución de sentencia; asimismo, este numeral señala el trámite de los mecanismos indicando que dentro del procedimiento contencioso administrativo, la parte actora o la autoridad demandada mediante escrito dirigido a la autoridad jurisdiccional que conozca del asunto o ante la oficialía de partes del Centro Público de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia de Justicia Administrativa que corresponda presentaran la petición, recibida la solicitud, se turnará a la persona facilitadora que corresponda, quien deberá examinar la controversia y determinar si es susceptible de ser tramitada a través de los mecanismos alternativos de solución de controversias y en caso de que la controversia no sea susceptible de aplicación se les comunicará a las personas solicitantes.

El artículo 128 de la Ley impone la obliga establece los supuestos por los cuales no se dará trámite a los mecanismos alternativos y que consisten en resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos en dicha materia, salvo tratándose la modalidad, forma, monto o plazos para el pago de las sanciones económicas, así como el periodo de la suspensión, destitución o inhabilitación que se hubiere determinado; en materia agraria; las materias previstas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior; se afecten los programas o metas de la Administración Pública Centralizada, Descentralizada en el ámbito Federal y Local, así como tratándose de los Órganos Constitucionales Autónomos; se atente contra el orden público o derechos de terceros; en controversias laborales con la Administración Pública; cuando la controversia sea planteada por las autoridades Administrativas, respecto de las resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la ley.

Respecto de la fracción I que indica que los mecanismos no proceden en contra de las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos así como contra las que decidan los recursos administrativos en dicha materia, ello se debe a que el artículo 210 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas indica la vía para impugnar esas sanciones a través de recurso de revocación y eventualmente juicio contencioso administrativo al señalar que “*Los Servidores Públicos que resulten responsables por la comisión de Faltas administrativas no graves en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto en el presente Título por las Secretarías o los Órganos internos de control, podrán interponer el recurso de revocación ante la autoridad que emitió la resolución dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva. Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán impugnables ante los Tribunales, vía el juicio contencioso administrativo para el caso del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, o el juicio que dispongan las leyes que rijan en esa materia en las entidades federativas según corresponda.*

Respecto de la fracción II que indica que no proceden los mecanismos en materia agraria, ello se debe a que el artículo 27 fracción XIX Constitucional estatuye tribunales agrarios al señalar que “*el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la*

tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos. Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recessos de ésta, por la Comisión Permanente”.

Respecto de la fracción III que indica que no proceden los mecanismos respecto de las materias previstas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, ya que dicho numeral señala actos que son materia del recurso administrativo de revocación.

Respecto de la fracción IV que indica que no proceden los mecanismos cuando se afecten los programas o metas de la Administración Pública Centralizada, Descentralizada en el ámbito Federal y Local, así como tratándose de los Órganos Constitucionales Autónomos; conforme al artículo 31 Ter fracción V de la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo debe contener los indicadores de desempeño y sus metas que permitan dar seguimiento al logro de los objetivos definidos en el Plan.

Respecto a la fracción V que señala que los mecanismos son improcedentes cuando se atente contra el orden público, los tribunales federales han señalado que este se transgrede cuando *se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría*².

Respecto a la fracción VI que señala que los mecanismos son improcedentes cuando se afecten derechos de terceros; la determinación de esa afectación deberá ser a criterio de la persona facilitadora.

Respecto a la fracción VII que indica que los mecanismos son improcedentes en controversias laborales con la Administración Pública, indicando que estas deban tramitarse de conformidad con lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal del Trabajo, nuestra Carta Magna en el artículo 123 apartado B relativo a la relación laboral entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores indica en su fracción XII que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y

2 SUSPENSIÓN DEFINITIVA. CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTA EN EL REQUERIMIENTO DE ENTREGA VOLUNTARIA DE UN INMUEBLE REMATADO, EL TRIBUNAL COLEGiado DE CIRCUITO DEBE REVOCAR LA CONCEDIDA POR EL JUEZ DE DISTRITO, AL SER CONTRARIA AL INTERÉS SOCIAL. Registro digital 2023011. Registro digital: 2023011. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Materia(s): Común, Civil. Tesis: I.3o.C.439 C (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.. Libro 85, Abril de 2021, Tomo III, página 2355. Tipo: Aislada

Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria y que los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal y los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.

Finalmente respecto a la fracción VIII se indica que son improcedentes los mecanismos cuando la controversia sea planteada por las autoridades administrativas, respecto de las resoluciones administrativas favorables a un particular, cuando se consideren contrarias a la Ley, ya que ello haría nugatorio el juicio de lesividad de que gozan las autoridades, recordando que “*el propósito del juicio de lesividad es dar estricto cumplimiento a las disposiciones de la ley, en el entendido de que las autoridades son individuos dotados de razón y voluntad que pueden incurrir en error, falta de diligencia e, incluso, mala fe en el ejercicio de la función pública; pero no cuentan con la protección de derechos fundamentales o sus garantías —como lo son las atinentes a las formalidades esenciales del procedimiento—, pues las autoridades no son titulares de éstos*”³.

El artículo 129 de la Ley señala la realización de una sesión preliminar ante la persona facilitadora y en la cual las autoridades administrativas deberán exhibir el dictamen técnico-jurídico; la persona facilitadora verificará la suscripción de las partes del acuerdo de aceptación; además, notificará al magistrado instructor de la celebración del acuerdo de aceptación, quien decretará, de manera fundada y motivada, las medidas cautelares necesarias; si las partes llegaren a un Convenio, la persona facilitadora lo comunicará al Tribunal de Justicia Administrativa del conocimiento en el plazo de tres días hábiles, para que provea lo que en derecho corresponda respecto del cumplimiento de la sentencia.

Conforme al artículo 130 de la Ley, el procedimiento de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia administrativa se desarrollará en la o las sesiones que sean pertinentes de acuerdo con la naturaleza y complejidad del conflicto o controversia, mismas que se realizan con la presencia de todas las partes salvo que ellas acuerden sesiones individuales.

El artículo 131 de la Ley establece como causales para la conclusión del procedimiento, la manifestación expresa de la voluntad por alguna de las partes, para dar por concluido el trámite del mecanismo; por abandono del procedimiento que se actualiza por dejar de asistir a dos sesiones sin causa justificada; por desaparecer la materia del conflicto o controversia; por conocer la existencia de derechos de tercero que puedan

3 JUICIO DE LESIVIDAD. DADO SU CARÁCTER EXCEPCIONAL Y SUI GÉNERIS, CORRESPONDE A LA AUTORIDAD FISCAL DEMANDANTE DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LA QUE GOZAN LOS ACTOS DE AUTORIDAD, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 68 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.V Registro digital 2025276. Registro digital: 2025276. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Undécima Época. Materia(s): Administrativa. Tesis: I.130.A.16 A (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 17, Septiembre de 2022, Tomo V, página 5142. Tipo: Aislada

resultar afectados por el trámite del mecanismo o; incurrir, cualquiera de las partes en un comportamiento irrespetuoso, agresivo o con intención notoriamente dilatorias; por la muerte, extinción o disolución de alguna de las partes; recordar que el artículo 78 de esta Ley General señala como causales de conclusión anticipada del procedimiento de mecanismos alternativos no administrativos, el revelar información confidencial fuera del trámite del mecanismo; dejar de asistir a 2 sesiones consecutivas sin justa causa; manifestación de voluntad de alguna de las partes; cuando se constate que alguna de las partes mantiene argumentos que impidan continuar con el trámite del mecanismo; incurrir en un comportamiento irrespetuoso, agresivo o con intención notoriamente dilatoria; por la muerte de alguna de las partes.

El numeral además la obligación a la persona facilitadora de informar en un plazo máximo de tres días hábiles a la autoridad jurisdiccional o administrativa competente para que en el ámbito de sus atribuciones se continúe con el trámite del procedimiento jurisdiccional o administrativo respectivo.

El artículo 132 de la Ley impide que mediante los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia contenciosa administrativa solicitados para obtener el cumplimiento de una sentencia firme, se modifique el sentido, alcance o efecto de la sentencia o resolución respectiva, pues ello atentaría contra el carácter de cosa juzgada de los fallos del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y del cumplimiento de estas tutelado en el artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

El artículo 133 de la Ley, obliga a los Tribunales de Justicia Administrativa a publicar el Registro de Personas Facilitadoras que integran los Centros Públicos de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia de Justicia Administrativa; algo similar al Registro de Personas Facilitadoras tutelado en los artículos 49 a 56 de la Ley General.

El artículo 134 de la Ley, obliga a los Tribunales de Justicia Administrativa a publicar un Sistema de Convenios; algo similar a lo tutelado en el artículo 108 de esta Ley, conforme al cual el Centro Público de los Poderes Judiciales Federal o de las entidades federativas contará con un Sistema de Convenios, el cual contendrá la información relativa y los convenios que al efecto se hayan suscrito por las personas facilitadoras públicas y privadas, Sistema Nacional que conforme al diverso artículo 113 se encontrará disponible para su consulta a través de la página oficial del Consejo de la Judicatura Federal.

El artículo 135 de la Ley establece que los Convenios firmados y suscritos por las partes y la persona facilitadora, deberán contener el detalle de los procesos jurisdiccionales vinculados a la misma controversia, además de los requisitos previstos en esta Ley e indica que se entiende que se trata de la misma controversia cuando exista identidad en las partes, materia del conflicto, tiempo y territorio donde se verifica (ello para evitar fenómenos de litispendencia); así también, se establece que las partes preservarán

sus derechos y demás acciones legales que les asistan, en caso de no lograr la celebración del Convenio.

Conforme al artículo 136 de la Ley, los Convenios suscritos y firmados serán remitidos al Magistrado Instructor con la finalidad de que sean aprobados; para ello la autoridad jurisdiccional verificará que los términos convenidos no contravengan disposiciones de orden público; no afecten derechos de terceros, y no resulten notoriamente desproporcionados; verificado lo anterior, la autoridad jurisdiccional resolverá sobre la procedencia de lo convenido, para en su caso, dar por terminado el juicio.

El artículo 137 de la Ley confiere el carácter de cosa juzgada a los convenios suscritos por las partes y persona facilitadora aprobados por el Magistrado Instructor, además de conferir el carácter de declaración de cumplimiento de sentencia a los convenios que se celebren en relación con el cumplimiento de sentencias.

Conforme al artículo 138 de la Ley, no procederá el juicio de lesividad ya que ambas partes (actor y autoridad) han acordado de común acuerdo suscribir el convenio; recordar que el juicio de lesividad a nivel federal se encuentra tutelado en el artículo 13 fracción III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que el demandante podrá presentar su demanda, mediante Juicio en la vía tradicional, por escrito ante la sala regional competente o, en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea dentro del plazo *“De cinco años cuando las autoridades demanden la modificación o nulidad de una resolución favorable a un particular, los que se contarán a partir del día siguiente a la fecha en que éste se haya emitido, salvo que haya producido efectos de trato sucesivo, caso en el que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda”*.

4. CONCLUSIONES

Los artículos 115 a 138 de la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias regulan la implementación de i) negociación, ii) negociación colaborativa, mediación, conciliación y el arbitraje para controversias en materia administrativa.

A lo largo de la Ley se contemplan otros mecanismos como es el caso de la Justicia Restaurativa prevista en los artículos 8182, 83, 84 y 85 de esta propia Ley y también reconocida en los artículos 584, 585 y 586 del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares que tutelan la Justicia Restaurativa en materia familiar.⁴

4 VILLAVICENCIO Guadarrama Claudia Lizeth, Justicia Restaurativa Familiar: Modelo Katartizo de Restauración, Centro de Estudios Jurídicos Carbonell, A.C., México, 2023.

Sobre las ventajas que representa el uso de los mecanismos para conflictos de materia administrativa, el Consejo Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y del diverso Consejo Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia de Justicia Administrativa han establecido en su versión comentada que “*a diferencia de lo que acontece entre particulares, los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia administrativa tienen como premisa la intervención de autoridades administrativas, de igual forma como partes en disputa, que como encargadas de conducir dichos mecanismos cuando se dan en materia administrativa. Cuando los mecanismos acontecen en sede jurisdiccional, también están involucradas las autoridades del centro público adscrito a los Tribunales de Justicia Administrativa y, con ello, se configuran las hipótesis normativas que generan obligaciones en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales. Los convenios, por disposición de la ley, serán tratados como información pública, lo cual origina, por un lado, la obligación de su difusión y de su manejo bajo la idea de Gobierno Abierto*¹²⁶, aunque, por el otro, se vinculan con la tutela del diverso principio de confidencialidad. Esto conlleva que, indefectiblemente, debe efectuarse un diseño específico, quizás a cargo del Consejo Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia de Justicia Administrativa, en el que se logre conciliar, en vía de equilibrio, el contenido de los convenios que debe hacerse público, con aquellos aspectos que están, al mismo tiempo, tutelados por el principio de confidencialidad. De la mano del principio anterior se encuentra el de justicia abierta. Claro está que éste tiene una amplitud mayor que el de publicidad y transparencia, que en esencia tienen como contenido el ejercicio del derecho de acceso a la información y el correspondiente a la protección de datos personales. El concepto de justicia abierta también está revestido por las ideas de participación social y colaboración, que no son otra cosa que manifestaciones del derecho a la buena administración, así como a la finalidad de reconstrucción de la confianza en las autoridades y la correlativa necesidad de caminar hacia el fortalecimiento de la cultura de la paz. En este sentido, en el contexto de los mecanismos alternativos para la solución de controversias, la idea de justicia abierta cobra amplia relevancia, en particular en la perspectiva de colaboración, porque la solución a los conflictos no se da a través de la intervención de una potestad externa, como ocurre en ejercicio de la función jurisdiccional, sino en el ejercicio conjunto de las partes encaminado a alcanzar acuerdos. Incluso, en el arbitraje —con los matices que se han comentado sobre la materia administrativa— son las partes quienes acuerdan, de manera voluntaria, quién será la persona a quien encomiendan la resolución de la controversia.”⁵

La Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias dispone los efectos jurídicos de los mecanismos, al indicar en su artículo 98 que los convenios fir-

5 GARCIA Salgado Hortensia y VALLS Esponda Sergio Arturo, Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias Comentada, Poder Judicial del Estado de México, Ubijus Editorial, México, pp.333-334.

mados por las partes y suscritos por la persona facilitadora, que cumplan con los principios establecidos en el artículo 6 y las obligaciones previstas en el artículo 30, a partir de su registro e inscripción en el Sistema de Convenios correspondiente, tendrán efectos de cosa juzgada, señalando además en el artículo 99 que cuando en el convenio se acuerde un acto que conforme a la Ley deba constar en escritura pública, los convenios podrán ser anotados en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio o su equivalente, y que tratándose de convenios donde se contemple obligaciones de transmisión, constitución y modificación de derechos reales o garantías sobre inmuebles, se deberá cumplir para su validez, con los requisitos de forma que establezca la Legislación Federal, Local y Municipal; por lo que esta Ley resultará en una herramienta útil para resolver controversias de naturaleza administrativa con eficacia jurídica.”⁶

5. BIBLIOGRAFÍA

AUDE Díaz Roberto y Jaime Ernesto García Villegas, Efectos de la rebeldía en el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares mexicano. Análisis Comparativo, Revista Especializada en Investigación Jurídica, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, año 8, núm. 15 (julio-diciembre, 2024).

CARBONELL Miguel, Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares con estudio preliminar y selección jurisprudencial, Centro de Estudios Jurídicos Carbonell, A.C., México 2023.

CAMARGO Nassar Javier Ignacio, Acciones colectivas en el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, Tirant lo Blanch, México, 2024.

DURÁN Sánchez Enrique de Jesús, Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, Teoría y Práxis, Tirant lo Blanch, México, 2024.

GONZALEZ Martín Nuria y Jorge Alberto Silva, Comentarios a la normatividad procesal en el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, Tirant lo Blanch, México, 2024.

MENA Moreno Erick, Algunas consideraciones sobre el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, número 47, Tirant Lo Blanch, 2023.

- , Etapas procesales del juicio de adopción en el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares en <https://centroccarbonell.online/2023/07/12/etapas-procesales-del-juicio-de-adopcion-en-el-codigo-nacional-de-procedimientos-civiles-y-familiares/> (8 de agosto de 2023).
- , Lecciones de Derecho Procesal conforme al Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, Centro de Estudios Jurídicos Carbonell, A.C., México, 2023.
- , Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias Comentada, Centro de Estudios Jurídicos Carbonell, A.C., México, 2024.

6 Sobre otras opciones de mecanismos alternativos se sugiere consultar la obra de VADO Grajales Luis Octavio, Curso de Teoría General del Proceso, Editorial Ubijus, México, 2022.

—, Algunas consideraciones sobre la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, número 48, Tirant Lo Blanch, 2024.

MENDEZ Corcuera Luis Alfonso, ¿Cómo litigar en el juicio oral civil y familiar? desde la teoría y la práctica conforme al Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, Flores Editorial, México, 20224.

RIVERO Evia Jorge, Derecho Procesal Civil y Familiar, Guía para comprender el nuevo sistema del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, Tirant Lo Blanch, 2024.

VADO Grajales Luis Octavio, Curso Básico de Teoría General del Proceso, Centro de Estudios Jurídicos Carbonell, A.C., México, 2024.

VALADEZ Díaz Manuel y Karen Flores Maciel, El razonamiento probatorio en el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, Centro de Estudios Jurídicos Carbonell, A.C., México, 2023.

VILLAVICENCIO Guadarrama Claudia Lizeth, Justicia Restaurativa Familiar: Modelo Kataritivo de Restauración, Centro de Estudios Jurídicos Carbonell, A.C., México, 2023.

